



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O
CASO DE DESCUMPRIMENTO A LEI DO GABARITO EM JOÃO PESSOA-PB.**

AUTORA: ZAYRA HELLEN SOARES DORNELAS DA SILVA.

**João Pessoa
2026**

ZAYRA HELLEN SOARES DORNELAS DA SILVA

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O
CASO DE DESCUMPRIMENTO A LEI DO GABARITO EM JOÃO PESSOA-PB.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Gestão Pública da Universidade
Federal da Paraíba, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel.

João Pessoa
2026

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586a Silva, Zayra Hellen Soares Dornelas da.
Audiências públicas como instrumento de controle social: o caso de descumprimento a Lei do Gabarito em João Pessoa-PB / Zayra Hellen Soares Dornelas da Silva.
- João Pessoa, 2026.
41 f.

Orientação: Joyce Amâncio de Aquino Alves.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Controle social. 2. Audiência pública. 3. Lei do Gabarito. 4. Planejamento urbano. I. Alves, Joyce Amâncio de Aquino. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 35(043)

ZAYRA HELLEN SOARES DORNELAS DA SILVA

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O CASO DE DESCUMPRIMENTO A LEI DO GABARITO EM JOÃO PESSOA-PB.

Trabalho de conclusão de curso submetido à Banca Examinadora designada pelo Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba como requisito para obtenção do grau de Bacharelado em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



JOYCE AMANCIO DE AQUINO ALVES

Data: 04/04/2026 10:09:20-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura: _____

Orientador(a): Prof.^a Doutora Joyce Amâncio de Aquino Alves

Documento assinado digitalmente



MARIA LUIZA PEREIRA LEITE

Data: 04/04/2026 10:32:41-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura: _____

Avaliador(a): Prof.^a Doutora Maria Luiza Pereira Leite

João Pessoa, 27 de março de 2026.

AGRADECIMENTOS

“Para que todos vejam, e saibam, e considerem, e juntamente entendam que a mão do Senhor fez isto” (Isaías 41:20).

Primeiramente a Deus, pois reconheço que esta conquista não é fruto apenas do meu esforço, mas da Sua graça e fidelidade. Em cada dia de cansaço e em cada desafio superado, senti o seu amparo renovando minhas forças e iluminando meu caminho. Esta vitória é, acima de tudo, um testemunho do seu cuidado comigo.

À minha mãe, por ser meu porto seguro e minha maior inspiração. Se hoje chego ao fim desta etapa, é porque tive o seu apoio incondicional e o exemplo de uma mulher que nunca mediu esforços para que eu pudesse estudar e crescer. Este trabalho também é seu.

Ao meu noivo, pelo companheirismo, pela paciência nas horas de ausência e por acreditar em mim mesmo quando eu duvidava. Sua presença foi o equilíbrio necessário para que eu não desistisse, e seu amor é o combustível que me motiva a projetar um futuro de sucesso ao seu lado.

À minha família, base de tudo o que sou. Agradeço pelo incentivo constante e por compreenderem as renúncias que este ciclo exigiu. O amor de vocês é o que dá sentido a cada meta alcançada.

Aos amigos da vida e da trajetória acadêmica, que tornaram os dias mais leves. Aos que estiveram comigo desde sempre e aos que a universidade me presenteou: obrigado pelas discussões em sala, pelas pausas para o café, pelas trocas de materiais e, principalmente, por compartilharem as angústias e alegrias de ser estudante. Vocês fizeram a jornada valer a pena.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
2. CONTROLE SOCIAL, COESÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA	10
3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONTROLE SOCIAL	13
4. ORDENAMENTO URBANO E PROTEÇÃO AMBIENTAL	15
5. METODOLOGIA	17
6. A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA LEI DO GABARITO: CONCEITOS E MARCOS REGULADORES	19
7. ENTRE O DISCURSO E A DECISÃO: A AUDIÊNCIA PÚBLICA EM ANÁLISE	25
7.1 A ENGENHARIA DA BURLA: A ANÁLISE TÉCNICA DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS	29
7.2 NARRATIVAS EM DISPUTA: ENTRE A SEGURANÇA JURÍDICA E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA	31
7.3 ENCAMINHAMENTOS E A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL	33
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	38

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: O CASO DE DESCUMPRIMENTO A LEI DO GABARITO EM JOÃO PESSOA-PB.

Zayra Hellen Soares Dornelas da Silva¹

Joyce Amâncio de Aquino Alves²

RESUMO

Este estudo analisa a efetividade da audiência pública realizada pela Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, em outubro de 2025, como instrumento de controle social no ordenamento urbano de João Pessoa-PB. O objetivo é investigar como esse mecanismo mediou o conflito entre o desenvolvimento imobiliário e a proteção ambiental frente à "Lei do Gabarito". A metodologia, de natureza aplicada e abordagem qualitativa, utiliza pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo. O referencial teórico articula as perspectivas de Durkheim, Marx e a democracia deliberativa de Habermas. Os resultados revelam que a audiência atuou como freio institucional contra a flexibilização de parâmetros da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2024, convertendo demandas sociais em fundamentação técnica e jurídica. Contudo, identificam-se falhas na transparência e paridade deliberativa, agravadas pela ausência do Poder Executivo municipal e pela restrição ao tempo de fala da sociedade civil. Conclui-se que, embora o evento tenha fortalecido a vigilância sobre o patrimônio paisagístico e originado um Grupo de Trabalho parlamentar, a efetividade do controle social permanece limitada por barreiras burocráticas e assimetrias informacionais, exigindo mobilização contínua para assegurar a função social da cidade.

Palavras Chave: Controle Social. Audiência Pública. Lei do Gabarito. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of the public hearing held by the Legislative Assembly of the State of Paraíba in October 2025 as an instrument of social control in the urban planning of João Pessoa-PB. The objective is to investigate how this mechanism mediated the conflict between real estate development and environmental protection in light of the "Lei do Gabarito" (Height Limit Law). The methodology, which is applied in nature and qualitative in approach, uses bibliographic and documentary research and content analysis. The theoretical framework articulates the perspectives of Durkheim, Marx, and Habermas' deliberative democracy. The results reveal that the hearing acted as an institutional brake against the relaxation of the parameters of the 2024 Land Use and Occupancy Law (LUOS), converting social demands into technical and legal grounds. However, flaws in transparency and deliberative parity were identified, aggravated by the absence of the municipal executive branch and the restriction on civil society's speaking time. It is concluded that, although the event strengthened oversight of landscape heritage and led to the creation of a parliamentary working group, the effectiveness of social control remains limited by bureaucratic barriers and information asymmetries, requiring continuous mobilization to ensure the social function of the city.

Keywords: Social Control. Public Hearing. Building. Height Law. Urban Planning.

¹ Autora. Aluna do curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: zayrahellen11@gmail.com.

² Orientadora. Docente da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: joyce.amancio@academico.ufpb.br.

1. INTRODUÇÃO

A governança democrática das cidades exige mais do que a existência de um arcabouço legal robusto; ela demanda a vigência de mecanismos efetivos de *accountability*³ e controle social. Em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização dos atos do Poder Público não é prerrogativa exclusiva dos órgãos de controle interno. Ela se configura como um direito difuso da cidadania, fundamentado na necessidade de uma esfera pública vibrante que assegure a legitimidade do ordenamento jurídico. Conforme Jürgen Habermas (1997), a soberania popular não se esgota no ato do voto, mas se desloca para os fluxos comunicativos que circundam o sistema político.

Para Habermas (1997), o direito exerce uma função de "correia de transmissão" entre o mundo da vida (sociedade civil) e o sistema administrativo. Sob esse prisma, a fiscalização exercida de forma direta pelos cidadãos ou por meio da representação parlamentar é o que garante que as decisões estatais permaneçam permeáveis ao discurso racional. *Accountability*, portanto, é o mecanismo que impede a autorreferencialidade do poder, submetendo-o ao crivo da argumentação pública.

A vigilância sobre os atos públicos não é uma concessão do Estado, mas a condição de sua própria validade. A soberania reside nos procedimentos comunicativos que permitem à sociedade civil monitorar, criticar e influenciar a administração pública, assegurando que o exercício do poder não se desvie do interesse comum e dos direitos fundamentais.

O controle social, deste modo, pode ser compreendido como o conjunto de instrumentos por meio dos quais a sociedade busca limitar comportamentos considerados desviantes em relação a modelos normativos socialmente legitimados (Haerter, 2012). Na estrutura político-administrativa do Estado, tal conceito assume contornos institucionais, e se consolida em práticas de acompanhamento, avaliação e influência sobre as decisões administrativas, mitigando assimetrias informacionais entre Estado e a sociedade, tornando assim, a participação ativa da sociedade civil indispensável nesse processo.

³ O termo *accountability* envolve, simultaneamente, a responsabilização pessoal pelos atos praticados e a obrigação de prestação de contas, tanto no âmbito público quanto no privado (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1347).

Compreende-se que esse controle manifesta-se por múltiplas vias — formais e informais, difusas ou institucionalizadas —, perpassando desde práticas cotidianas até mecanismos jurídicos e políticos de participação coletiva. Contudo, em sociedades democráticas, determinadas formas adquirem especial relevância por estarem normativamente reconhecidas e socialmente legitimadas como instrumentos de mediação. É nesse enquadramento que emergem as audiências públicas, não apenas como espaços de escuta, mas como instâncias dotadas de densidade normativa e poder social, capazes de transformar demandas difusas em matéria legítima para a tomada de decisão estatal. Longe de constituírem meros protocolos burocráticos, elas configuram-se, segundo Casimiro e Machado (2019), como espaços vitais para a publicização de conflitos e o fortalecimento da legitimidade política.

Debruçando-se sobre a dinâmica do controle social na política urbana, este estudo analisa o embate normativo vivenciado em João Pessoa-PB quanto ao uso e ocupação do solo na cidade. A reação institucional às ameaças contra a "Lei do Gabarito", materializada na Audiência Pública promovida pela Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALPB) em 14 de outubro de 2025, constitui o estudo de caso desta pesquisa. O trabalho busca responder à questão: "Como a audiência pública promovida pela ALPB em 2025 expressa o papel do Poder Legislativo estadual frente ao controle social sobre o uso e ocupação do solo em João Pessoa-PB?". Parte-se do pressuposto de que a audiência, ao reunir múltiplos atores em torno de temas estruturais, permite examinar a dinâmica institucional do Legislativo, seu potencial fiscalizador e a efetividade da participação social no planejamento urbano.

Entretanto, a análise desse evento não pode ser dissociada do contexto de pressão em que ele ocorreu. O debate sobre a "Lei do Gabarito"⁴ envolve interesses de setores com elevado poder político e econômico, cujas práticas podem acarretar danos irreversíveis ao meio ambiente urbano. Esse cenário de disputa condiciona, por sua vez, o monitoramento

⁴ A chamada "Lei do Gabarito", no contexto do planejamento urbano de João Pessoa-PB, corresponde à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), instrumento normativo que estabelece os parâmetros urbanísticos para o ordenamento territorial do município. Essa legislação define regras relativas ao zoneamento urbano, índices construtivos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e limites de altura das edificações — frequentemente referidos no debate público como "gabarito". Assim, o termo passou a ser utilizado de forma corrente para designar as disposições da LUOS que disciplinam a verticalização urbana e o limite de altura das construções, especialmente em áreas de maior sensibilidade ambiental ou de relevante interesse paisagístico, como a faixa litorânea da cidade (JOÃO PESSOA, 2024).

social, tornando imperativo atestar se a audiência pública funcionou efetivamente como instrumento de defesa da coletividade. Trata-se de avaliar se o processo foi conduzido de maneira justa e transparente ou se foi capturado por interesses particulares.

O estudo justifica-se pela urgência do debate sobre a governança costeira e a resposta das instituições democráticas aos conflitos socioambientais. Para além disso, a relevância dessa análise reside no fato de que a democracia representativa "não substitui a democracia direta", exigindo que se busque uma "maior interação" entre gestores e cidadãos (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 119). Ainda segundo as autoras, embora existam razões técnicas para que o Executivo tome decisões, as políticas urbanas devem "na máxima medida possível, aproveitar e acolher o anseio da população".

O trabalho ainda contribui para o campo dos estudos sobre participação social, ao examinar empiricamente uma experiência concreta de deliberação pública que articula diferentes esferas de poder e diversos segmentos da sociedade. Busca-se examinar: (i) como a audiência funcionou enquanto mecanismo de controle social; (ii) em que medida promoveu transparência e participação cidadã; e (iii) quais foram os encaminhamentos institucionais relacionados ao planejamento urbano de João Pessoa-PB. Almeja-se, assim, contribuir para a discussão sobre a efetividade dos mecanismos participativos e a capacidade das instituições públicas de atuarem com transparência diante de temas sensíveis ao desenvolvimento urbano.

2. CONTROLE SOCIAL, COESÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

O estudo do controle social e da participação na esfera pública demanda um diálogo constante com os clássicos da sociologia, campo onde residem as raízes explicativas essenciais para desvendar a dinâmica da coesão social. O presente trabalho destaca as contribuições de Émile Durkheim e Karl Marx, cujas formulações, embora distintas quanto ao método e à perspectiva analítica, oferecem chaves interpretativas fundamentais para a compreensão da complexidade das relações políticas e institucionais. Ambos dedicaram-se a investigar os modos de organização da vida social e as formas de exercício do poder, revelando concepções diferenciadas acerca da ordem, do conflito e da participação social.

Na perspectiva de Émile Durkheim (2000), o controle social está intrinsecamente ligado à manutenção da ordem. Para o autor, a sociedade constitui um sistema estruturado por

normas, valores e regras que se impõem aos indivíduos de maneira coercitiva. Tal coerção, contudo, não deve ser compreendida exclusivamente como repressão, mas como elemento indispensável à integração e ao funcionamento regular da vida coletiva. Em *As regras do método sociológico*, Durkheim (2004) define os fatos sociais como maneiras de agir, pensar e sentir exteriores ao indivíduo e dotadas de um poder de coerção. Essa concepção sustenta que o controle social se manifesta como um fenômeno estrutural, responsável por orientar comportamentos e garantir a previsibilidade das relações.

A coesão social decorre, portanto, da internalização dessas normas, compondo o que Durkheim (2004) denomina consciência coletiva. Essa consciência cria laços de solidariedade que permitem a integração mesmo diante da complexidade das sociedades modernas. No entanto, em *O Suicídio*, o autor alerta para os limites da sociedade política em produzir, de modo contínuo, essa solidariedade. A distância entre o indivíduo e o Estado moderno pode dificultar a internalização permanente dos vínculos coletivos, comprometendo a coesão em períodos de normalidade institucional:

(...) Não é a sociedade política. Sobretudo hoje, em nossos grandes Estados modernos, ela está longe demais do indivíduo para agir sobre ele eficazmente e com continuidade suficiente. [...] Só quando interesses graves estão em jogo é que sentimos intensamente nosso estado de dependência para com o corpo político. [...] É preciso que haja circunstâncias excepcionais, como uma grande crise nacional ou política, para que ela passe ao primeiro plano, invada as consciências e se torne o móbil diretor da conduta. (Durkheim, 2000, p.489).

Nas sociedades marcadas pela divisão do trabalho, a coesão fundamenta-se na interdependência funcional. Desse modo, o controle social atua como mecanismo de regulação para prevenir a anomia, estado caracterizado pela fragilidade das normas que compromete a estabilidade (DURKHEIM, 2000). Transposto para a análise político-administrativa, o pensamento durkheimiano permite compreender a participação social como fator de fortalecimento da legitimidade institucional. Ao aproximar cidadãos e Estado, a gestão participativa promove o compartilhamento de responsabilidades, atuando como vetor de equilíbrio e reforço da ordem democrática.

Em contraste com essa abordagem integradora, Karl Marx desenvolve uma interpretação crítica, fundamentada na estrutura de classes da sociedade capitalista. Para Marx (2008), a dinâmica social é marcada prioritariamente pelo conflito entre interesses antagônicos, e não pelo consenso. Nessa perspectiva, o controle social não se apresenta como

um mecanismo neutro de integração, mas como instrumento de dominação exercido pela classe dominante para assegurar a reprodução de seu poder.

No pensamento marxiano, o Estado não é uma entidade neutra, mas um produto histórico das relações de cooperação social que, ao se institucionalizar, assume uma forma aparentemente autônoma, conduzindo à alienação do poder político. Sobre esse processo, Marx e Engels (2001) afirmam:

A força multiplicada decorrente da cooperação entre os homens gera um poder social que adquire a forma do Estado e aparece a esses homens não como poder deles próprios, porém como poder alienado, à margem dos homens e fora do alcance de seu controle. (Marx e Engels, 2001, p. XXXI)

As instituições políticas e jurídicas, portanto, estariam vinculadas aos interesses da classe dominante, operando como expressões ideológicas que naturalizam a exploração. A ideologia constitui um poderoso mecanismo de controle social difuso, moldando a percepção da realidade para que relações historicamente construídas sejam vistas como imutáveis (MARX; ENGELS, 2001; MARX, 2013). Consequentemente, a coesão social, sob a ótica marxista, pode ocultar desigualdades estruturais, servindo como mascaramento das contradições de classe em vez de promover justiça social.

Essa leitura crítica estende-se também à gestão pública. Para Marx e Engels (2001), a participação institucionalizada pode assumir um caráter meramente formal se desvinculada de transformações nas relações de poder. Mecanismos participativos, por si só, não garantem a emancipação, podendo ser absorvidos pelo Estado para legitimar decisões que reproduzem a desigualdade.

A articulação entre as perspectivas de Durkheim e Marx revela interpretações tensionadas, porém complementares para a análise da gestão pública. Enquanto Durkheim enfatiza o potencial integrador das normas e da participação para a estabilidade institucional, Marx alerta para o risco de que esses mecanismos operem como formas de dominação. Essa dualidade teórica demonstra que o controle social pode assumir tanto uma dimensão emancipatória quanto conservadora. A participação da sociedade civil tem o potencial de fortalecer a democracia e a transparência, conforme sugere a matriz durkheimiana, mas a crítica marxista impõe a necessidade de questionar constantemente quem participa e com qual grau de influência efetiva, permitindo uma leitura mais profunda dos limites estruturais da dinâmica política.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONTROLE SOCIAL

A democracia deliberativa é definida por Habermas (1997) como um modelo normativo que atribui centralidade ao debate público racional, inclusivo e orientado ao entendimento. Nesse paradigma, a legitimidade do poder político não emana exclusivamente da vontade majoritária ou dos mecanismos formais de representação, mas sim de processos comunicativos institucionalizados. Nesses espaços, cidadãos livres e iguais devem dispor de condições simétricas para argumentar, problematizar posições e rever preferências à luz da razão pública, livres de coerções.

Consequentemente, a deliberação assume uma função estruturante na vida democrática, vinculando a produção normativa e as decisões políticas à formação discursiva da vontade coletiva. No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 reflete esse espírito ao consagrar mecanismos de participação social. Especificamente no âmbito do Poder Legislativo, o artigo 58, § 2º, inciso II, institucionaliza a realização de audiências públicas, consolidando-as como instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade (BRASIL, 1988). Tais audiências visam articular as demandas cidadãs aos processos de formulação de políticas públicas, transcendendo a representação eleitoral periódica. Corroborando essa lógica, Dahl (2012) postula que a deliberação e o debate público são requisitos indispensáveis para a legitimidade democrática, entendimento reforçado por Casimiro e Machado (2019).

Analisar a interdependência entre Estado e sociedade, é atividade necessária para compreendê-la não como uma hierarquia fixa, mas como um processo dinâmico de influência mútua. É sob esse viés que se consolidam os fundamentos da democracia liberal, cujas contradições são problematizadas por Rosenfield:

Estado e sociedade tornam-se dois momentos que se medeiam reciprocamente, de tal modo que esta inter-relação cria um espaço propício ao desenvolvimento de uma administração voltada para a defesa das liberdades civis individuais e dos valores de uma economia de mercado. Isto significa que a liberdade própria da nova época nasce associada a uma forma de sociedade que reforça constantemente os valores nos quais ela está fundada pois, ao mesmo tempo que procura assegurar o bem-estar individual, ela exclui grandes grupos sociais das vantagens desta nova sociabilidade (Rosenfield, 1994, p. 15).

A análise de Rosenfield (1994) evidencia que a democracia moderna, embora pautada na racionalização administrativa e nas liberdades individuais, carrega contradições estruturais

que podem restringir o acesso aos seus benefícios. Ao privilegiar valores de mercado, o modelo liberal tende a reproduzir desigualdades e limitar a participação a grupos socialmente integrados. Esse cenário impõe a necessidade de mecanismos institucionais capazes de promover a inclusão política e efetivar a participação social na construção das decisões coletivas.

Longe de serem meros ritos burocráticos, as audiências públicas operam como vetores essenciais para a qualificação das discussões de interesse coletivo. Conforme apontam Toazza e Santin (2022), ao promoverem a interlocução entre atores estatais, especialistas e cidadãos, esses espaços favorecem a circulação de informações e o confronto racional de perspectivas, afastando o processo decisório de escolhas unilaterais ou estritamente tecnocráticas. Ademais, a publicidade desses debates fortalece a transparência estatal e o controle social, exigindo justificativas públicas para as decisões tomadas.

É necessário reconhecer, contudo, que a efetividade deliberativa não se manifesta de forma homogênea. Os processos participativos são protagonizados por sujeitos inseridos em contextos marcados por desigualdades sociais, econômicas e informacionais. Tais assimetrias evidenciam que a participação política não ocorre em um campo neutro, podendo limitar o alcance democrático das audiências. Convergingo com essa leitura, Toazza e Santin (2022) argumentam que a participação deve ser compreendida num contexto amplo de democratização da administração pública, exigindo que as contribuições sociais sejam substantivamente consideradas, superando o caráter ritualístico.

Essa discussão articula-se à distinção entre democracia formal e material. Segundo Bertazzo (2021), a mera previsão normativa ou a regularidade procedimental das audiências não asseguram, por si só, a ampliação democrática. É imprescindível examinar se esses espaços promovem, de fato, a circulação de argumentos e a escuta qualificada. No âmbito administrativo, as audiências assumem relevância ao tensionar a lógica estritamente burocrática, permitindo, quando inclusivas e responsivas, que o controle social atue na definição de prioridades governamentais.

Por fim, Bertazzo (2021) alerta que as audiências públicas revelam fragilidade democrática quando limitadas ao cumprimento burocrático de exigências legais. Nessas circunstâncias, a participação social perde densidade política, tornando-se incapaz de alterar a correlação de forças na atuação estatal. A efetividade desses mecanismos vincula-se, portanto,

à abertura institucional, à transparência decisória e ao reconhecimento da participação cidadã como elemento constitutivo e indispensável da gestão pública.

4. ORDENAMENTO URBANO E PROTEÇÃO AMBIENTAL

O Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2024a) ratifica a tendência de adensamento urbano no Brasil, apontando que cerca de 87,4% da população reside atualmente em zonas urbanas, percentual que representa cerca de 177,5 milhões de habitantes, e que ilustra um salto em relação aos 84,4% registrados em 2010. Entretanto, esse incremento demográfico não foi acompanhado por uma evolução proporcional nas políticas de planejamento e gestão territorial. O resultado prático é uma pressão insustentável sobre a infraestrutura, os serviços públicos e os ecossistemas, fomentando dinâmicas de ocupação do solo marcadas pela irregularidade e pela ausência de controle estatal efetivo.

Nesse cenário de vulnerabilidade, destaca-se o levantamento do Censo de 2022 referente às favelas e comunidades urbanas, que identificou 12.348 desses territórios no Brasil, abrigando 16,39 milhões de pessoas (8,1% da população). Esse dado, que representa um aumento expressivo frente aos 6.329 territórios de 2010 (IBGE, 2024b), ratifica as consequências do desordenamento supracitado. A expansão dessas áreas ilustra a incapacidade do Estado em prover infraestrutura na mesma velocidade da demanda, consolidando um padrão de urbanização ambientalmente insustentável e socialmente excludente.

A expansão desordenada das cidades tem gerado graves impactos nos ecossistemas urbanos, como a impermeabilização do solo, a supressão de áreas verdes e a intensificação das ilhas de calor. Ermínia Maricato (2017) problematiza esse cenário ao apontar o caráter excludente das políticas de ordenamento territorial. Para a autora, o urbanismo institucionalizado, ao guiar-se por princípios abstratos e universalizantes, ignora as condições concretas de produção da cidade, marcada por profundas desigualdades e pela informalidade estrutural. Essa desconexão entre a norma técnica e a realidade social faz com que o planejamento atenda apenas a parcelas privilegiadas do território, deixando a "cidade real" à margem da regulação estatal. Sobre essa lógica que reforça o desordenamento, a autora observa:

O urbanismo brasileiro [...] não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque,

pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias. (Maricato, 2017, p.122).

Complementarmente, Maricato (2011) argumenta que esse desordenamento está intrinsecamente ligado à omissão histórica do Estado. A aplicação seletiva das normas, rigorosa para o mercado formal e flexível ou inexistente para a população de baixa renda, empurra os assentamentos informais para áreas ambientalmente frágeis, como encostas e margens de rios. Consolida-se, assim, um ciclo vicioso onde a desigualdade socioespacial atua como vetor direto da degradação ambiental e da situação de risco.

Em contraste com décadas anteriores, marcadas pela hegemonia de práticas macroeconômicas que relegaram a dimensão territorial a um plano secundário, Peres e Chiquito (2012) apontam que o debate sobre estratégias de ordenamento territorial e desenvolvimento regional retornou à agenda política brasileira no início deste milênio. Esse movimento sinaliza o reconhecimento de que o território transcende a função de suporte físico para a ação estatal; trata-se de um espaço socialmente produzido, permeado por relações de poder e desigualdades históricas que condicionam a eficácia das políticas públicas.

As autoras defendem nesse contexto, que a proteção ambiental não deve operar como uma política isolada ou meramente restritiva, mas sim como elemento estruturante do desenvolvimento regional. Tal abordagem pressupõe que os conflitos socioambientais e a pressão sobre os recursos naturais são sintomas diretos de modelos de desenvolvimento que negligenciaram a variável territorial, tornando a articulação entre planejamento e política ambiental indispensável para conciliar dinamismo econômico e justiça social.

A complexidade desse cenário intensifica-se ao se delimitar a análise às zonas costeiras brasileiras. Nesses espaços, a incorporação de diretrizes ambientais mais rigor aos instrumentos de ordenamento tende a exacerbar, paradoxalmente, as disputas pelo uso do solo. Isso ocorre porque o endurecimento regulatório traz à tona conflitos históricos latentes entre a expansão econômica e os direitos socioambientais. Conforme sistematizado por Campos *et al.* (2003, *apud* PITOMBEIRA; ROMCY, 2023, p. 1047), os vetores que estruturam a ocupação costeira permanecem atrelados à urbanização desordenada, à

especulação imobiliária, à privatização de praias e à infraestrutura sanitária precária, somadas à apropriação de dunas e falésias por empreendimentos turísticos.

Ademais, essas dinâmicas de exploração coexistem tensionadas com atividades tradicionais, a exemplo da pesca e a produção de sal; e são impulsionadas pela expansão da malha viária litorânea, que conecta grandes centros a balneários menores, fortalecendo a lógica do turismo de massa (CAMPOS *et al.*, 2003 *apud* PITOMBEIRA; ROMCY, 2023). A persistência desses vetores evidencia que o fortalecimento da proteção ambiental, embora imperativo, não elimina os conflitos territoriais, mas os reconfigura. Exige-se, portanto, a construção de arranjos institucionais mais sofisticados e uma governança integrada, capaz de mediar a relação entre desenvolvimento urbano e conservação, eixo central da análise desenvolvida neste estudo.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a efetividade da audiência pública realizada no âmbito do Poder Legislativo estadual relacionada à denominada “Lei do Gabarito” na cidade de João Pessoa, verificando em que medida esse instrumento de participação social contribuiu para o fortalecimento do controle social, da legitimidade democrática e da proteção ambiental urbana. O problema de pesquisa consiste em investigar se a referida audiência pública produziu benefícios concretos à sociedade e se o processo deliberativo foi conduzido de forma justa, transparente e orientada pelo interesse público, especialmente diante da atuação de setores econômicos com elevado poder de influência e relevantes impactos socioambientais.

No que se refere à abordagem metodológica, a pesquisa adota um enfoque qualitativo, por buscar compreender significados, discursos e práticas institucionais presentes na realização da audiência pública. Essa abordagem possibilita uma análise crítica do processo participativo e da atuação estatal, considerando dimensões normativas, políticas e socioambientais que estruturam o objeto de estudo. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, uma vez que se dedica à análise de uma situação concreta, com potencial de contribuir para o aprimoramento dos mecanismos democráticos de participação social e de controle da administração pública. Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva e analítica, pois, ao mesmo tempo em que descreve o funcionamento da audiência pública, analisa criticamente seus resultados, limites e implicações à luz de referenciais teóricos e normativos.

Os procedimentos metodológicos compreendem, inicialmente, a realização de pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de uma revisão sistemática da literatura, com o objetivo de identificar, selecionar e analisar produções acadêmicas relevantes sobre democracia participativa, controle social, audiências públicas, ordenamento urbano e proteção ambiental. A revisão sistemática permitiu organizar o debate teórico, mapear convergências e divergências conceituais e construir o referencial analítico que fundamenta a interpretação do caso estudado.

Em complemento, realizou-se pesquisa documental, baseada na análise da ata oficial da sessão da audiência pública objeto deste estudo, bem como de documentos institucionais relacionados ao processo legislativo. Adicionalmente, a pesquisa utilizou a observação indireta da audiência pública, a partir da transmissão integral disponibilizada na plataforma *YouTube*⁵, no canal oficial da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALPB). Essa observação permitiu examinar a dinâmica do debate, a atuação dos parlamentares, a participação dos diferentes atores sociais e a condução institucional da audiência, ampliando a compreensão dos elementos discursivos e procedimentais do processo deliberativo.

A delimitação do estudo concentra-se na audiência pública realizada para a discussão da “Lei do Gabarito”, considerando o contexto de sua realização, os atores envolvidos e os desdobramentos imediatos do processo deliberativo. A análise focaliza a observância de critérios como transparência, participação social, pluralidade de vozes, consideração das manifestações da sociedade civil e compatibilidade das decisões e encaminhamentos adotados com o interesse público e a proteção ambiental urbana.

Para a análise dos dados, foi empregada a análise de conteúdo, conforme a metodologia proposta por Bardin (2011), possibilitando a interpretação sistemática dos discursos, argumentos e posicionamentos expressos tanto nos documentos analisados quanto nos registros audiovisuais da audiência pública.

As categorias analíticas foram definidas a partir dos objetivos da pesquisa e do problema investigado, abrangendo, entre outros aspectos, a efetividade da participação social, o exercício do controle social, a legitimidade democrática e a proteção do meio ambiente enquanto direito fundamental. A sistematização dos dados ocorreu em três etapas: (1) leitura

⁵ Assembleia Legislativa da Paraíba. *Audiência pública sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de João Pessoa*. Vídeo publicado no canal oficial da ALPB na plataforma YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r-NMvhTwJw>. Acesso em: 16 mar. 2026.

flutuante e imersão na totalidade do material gravado e transcrito; (2) categorização temática, na qual foram mapeados os principais atores (sociedade civil, setor imobiliário, gestores públicos e parlamentares) e seus respectivos argumentos; e (3) seleção de “núcleos de sentido” ou “incidentes críticos”, definidos como os momentos de maior tensão discursiva ou de proposição concreta que impactam diretamente o ordenamento da Lei do Gabarito. Essa triagem permitiu focar a análise nos apontamentos de maior relevância política e urbanística, descartando intervenções protocolares ou repetitivas.

No desenvolvimento desta pesquisa, foram integradas tecnologias de Inteligência Artificial Generativa como suporte metodológico, visando a otimização da organização documental e o refinamento formal do texto. Para a etapa de fichamento e síntese da revisão bibliográfica, utilizaram-se as ferramentas *ChatGPT* (OpenAI) e *NotebookLM* (Google); estas atuaram no processamento inicial de grandes volumes de dados textuais e na estruturação de resumos preliminares, os quais foram posteriormente submetidos à análise crítica e validação da pesquisadora.

Adicionalmente, na fase de redação final, empregou-se a interface *Gemini* (Google) para fins estritos de correção ortográfica, gramatical e adequação normativa segundo os parâmetros da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Ressalta-se que o uso de tais tecnologias limitou-se ao suporte técnico e à organização lógica, permanecendo a interpretação dos dados, a articulação teórica e a redação intelectual sob inteira responsabilidade da autora, assegurando a originalidade e a integridade acadêmica do trabalho.

Destaca-se que a pesquisa se baseia exclusivamente em fontes bibliográficas, documentais e audiovisuais de acesso público, não envolvendo coleta direta de dados com seres humanos. Ainda assim, foram rigorosamente observados os princípios éticos da pesquisa científica, com especial atenção ao respeito à autoria intelectual, à correta referência das fontes utilizadas e à fidelidade na interpretação das informações analisadas.

6. A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA LEI DO GABARITO: CONCEITOS E MARCOS REGULADORES

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e ocupação do solo – com o que se procura obter uma adequação da densidade

populacional e das edificações nos aglomerados urbanos. (Silva, 2006, p. 239).

No campo do Direito Urbanístico, a organização racional do espaço urbano assume papel de destaque na efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade. José Afonso da Silva (2006) compreende o planejamento urbano como um processo normativo e técnico voltado à ordenação do território, no qual a disciplina do uso e da ocupação do solo constitui um de seus eixos estruturantes. Para o autor, não se trata apenas de organizar fisicamente a cidade, mas de estabelecer mecanismos jurídicos capazes de controlar a densidade populacional, orientar a localização das edificações e promover uma infraestrutura urbana adequada às necessidades coletivas, de modo a garantir equilíbrio urbanístico, eficiência dos serviços públicos e qualidade de vida nos centros urbanos.

Ainda segundo o mesmo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) consiste em uma norma jurídica de natureza urbanística, elaborada no âmbito municipal, cuja finalidade é disciplinar a forma de utilização e ocupação do território urbano. Trata-se de um instrumento de planejamento que estabelece regras para a localização das atividades residenciais, comerciais, industriais e institucionais, bem como parâmetros técnicos relacionados ao adensamento e à edificação, a fim de orientar o crescimento ordenado das cidades e assegurar a compatibilidade entre uso do solo, infraestrutura urbana e proteção ambiental. A LUOS opera como instrumento de concretização das diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal, convertendo orientações gerais da política urbana em normas jurídicas específicas e aplicáveis (Silva, 2006).

Do ponto de vista normativo, a definição e a aplicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo encontram respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que atribui aos municípios a competência para ordenar o desenvolvimento urbano. O artigo 182 da Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). Tal comando constitucional foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que reconhece a LUOS como instrumento indispensável para a efetivação da função social da propriedade urbana e da cidade (BRASIL, 2001).

Ao definir zonas urbanas e parâmetros construtivos, a exemplo do coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito, recuos e usos permitidos, a LUOS busca equilibrar o crescimento urbano com a capacidade de suporte do território e com a

necessidade de preservação ambiental. Rolnik (2015), fundamenta que o controle jurídico do uso do solo constitui uma das principais ferramentas do poder público para enfrentar os efeitos negativos da urbanização orientada exclusivamente pelo mercado, sobretudo no que se refere à segregação socioespacial e à apropriação desigual da terra urbana.

Além disso, a legislação urbanística contemporânea enfatiza que a elaboração e a revisão das leis de uso e ocupação do solo devem observar os princípios da gestão democrática da cidade. O Estatuto da Cidade prevê a participação da população e de associações representativas nos processos de formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas, reforçando a legitimidade das normas urbanísticas e sua vinculação ao interesse público (BRASIL, 2001).

O ordenamento territorial e o controle do uso e ocupação do solo são problemáticas cada vez mais crescentes na gestão pública contemporânea, especialmente quando analisamos cidades litorâneas submetidas a intensos processos de verticalização e pressão imobiliária. A relação entre desenvolvimento urbano, proteção ambiental e preservação da paisagem passam a assumir contornos complexos, exigindo instrumentos normativos capazes de equilibrar interesses econômicos, sociais e ecológicos.

Em João Pessoa-PB, a preservação da paisagem costeira consolidou-se como elemento estruturante da política urbana a partir da década de 1980, marco em que a Constituição do Estado da Paraíba institucionalizou restrições volumétricas na orla (PARAÍBA, 1989). A expressão “Lei do Gabarito” fixou-se no discurso público e midiático para designar, de forma simbólica, o conjunto normativo que disciplina os limites de altura das edificações litorâneas.

Tecnicamente, esse parâmetro atua como regulador do volume edificatório e da morfologia do espaço urbano (JOÃO PESSOA, 2024). Embora o termo “gabarito” seja consagrado no vocabulário técnico-popular, o ordenamento jurídico prioriza nomenclaturas como “altura máxima” ou “limite de altura das edificações”. Na capital paraibana, tal conceito vincula-se à regulação do uso e ocupação do solo, estabelecendo índices que disciplinam a verticalização territorial, com especial rigor em zonas de sensibilidade ambiental ou de relevante interesse paisagístico (JOÃO PESSOA, 2024; PARAÍBA, 1989).

Para além do ordenamento estético, essa limitação comporta implicações ambientais substantivas, visto que interfere diretamente na ventilação, insolação e no conforto térmico

local. Por conseguinte, o controle das alturas influencia a densidade demográfica e modera a pressão antrópica sobre a infraestrutura e os recursos naturais remanescentes (Carvalho,2023).

Autores como Silva e Pereira (2021) argumentam que a fixação de limites de altura pode contribuir para a mitigação de impactos ambientais negativos, sobretudo quando articulada a políticas de preservação de áreas verdes e de controle da impermeabilização do solo, funcionando como instrumento preventivo frente a riscos ambientais urbanos. Embora não corresponda a um diploma legal autônomo, a Lei do Gabarito representa um regime jurídico específico de proteção urbanística e ambiental, composto por dispositivos constitucionais estaduais, legislação municipal e normas infralegais que disciplinam o uso e a ocupação do solo na orla marítima.

O debate realizado na Assembleia Legislativa da Paraíba acerca das violações à Lei do Gabarito expôs um conflito hierárquico e hermenêutico entre a legislação estadual e as novas diretrizes municipais. Segundo a retrospectiva histórica traçada pela Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional Meio Ambiente - MPPB, Dra. Cláudia Cabral, durante o evento, o marco jurídico inicial remonta a 1969, quando se instituiu constitucionalmente a limitação das edificações na orla a dois pavimentos. Por sua vez, o artigo 228 da Constituição Estadual carregou o início de um processo de consolidação de um marco estruturante na tutela ambiental, estabelecendo, de forma pioneira, a exigência de licenciamento prévio para atividades potencial ou efetivamente degradadoras.

A relevância desse dispositivo reside no fato de que ele antecipa, em plano constitucional, uma lógica de prevenção e precaução ambiental que somente décadas depois seria plenamente incorporada ao ordenamento jurídico nacional, especialmente com a Constituição Federal de 1988 e com a consolidação da política nacional do meio ambiente (PARAÍBA,1969). Ao subordinar a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos ao controle prévio do órgão ambiental competente, o artigo 228 afirma a supremacia do interesse público ambiental sobre iniciativas econômicas privadas, estabelecendo limites jurídicos claros à exploração desordenada do território.

Além de seu caráter inovador, o dispositivo possui especial importância no contexto do ordenamento urbano e da ocupação da orla marítima, pois reconhece que determinadas atividades, ainda que lícitas em abstrato, demandam avaliação técnica prévia quanto aos seus

impactos ambientais (PARAÍBA,1969). Essa exigência confere densidade jurídica à atuação estatal preventiva, deslocando o foco da reparação posterior para o controle antecipado do dano, o que é particularmente relevante em áreas ambientalmente sensíveis, nas quais os prejuízos tendem a ser irreversíveis.

Em sua explanação, a Dra. Cláudia Cabral sublinhou a tese defendida pelo Ministério Público, ancorada na jurisprudência histórica do STF, sustentando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza intergeracional. Sob essa ótica, a paisagem não pertence apenas aos atuais habitantes ou aos gestores de turno, mas é um bem difuso a ser tutelado em favor "da coletividade que ainda não chegou, das pessoas que ainda nem nasceram" (PARAÍBA, 2025). Ao elevar a paisagem costeira à categoria de bem jurídico indispensável às gerações atuais e futuras, a representante do Ministério Público questionou as justificativas apresentadas, tipificando as irregularidades detectadas não como equívocos técnicos, mas como, em suas palavras, “agressão ambiental” (PARAÍBA,2025).

Desde sua origem, portanto, a Lei do Gabarito nasce vinculada a uma concepção ampliada de meio ambiente urbano, que integra natureza, cidade e qualidade de vida. Esse entendimento foi reafirmado pela Constituição Estadual de 1989, que manteve a tutela especial da faixa costeira e estabelece limites de altura escalonados, variando aproximadamente entre 12,90 metros e 35 metros, conforme a distância em relação à linha da costa. A constitucionalidade dessas restrições foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em 1981, que as reconheceu como compatíveis com o princípio da autonomia municipal e como expressão legítima do dever estatal de proteção do meio ambiente, conferindo-lhes caráter de direito intergeracional (PARAÍBA,2025). Trata-se, portanto, de um instrumento que expressa a função socioambiental da propriedade e a primazia do interesse público no planejamento territorial.

No plano municipal, esse arcabouço constitucional passou a ser operacionalizado por meio de instrumentos formais de planejamento urbano, a exemplo do Plano Diretor, das leis de uso e ocupação do solo e dos decretos regulamentares. Esses instrumentos constituem a base normativa para a organização do território urbano, conferindo à administração pública municipal a competência para estabelecer parâmetros técnicos destinados a ordenar o crescimento da cidade (BRASIL,1988; BRASIL,2001). Nesse contexto, o gabarito urbanístico configura-se, no âmbito da prática do planejamento urbano e da literatura técnica, como um

importante parâmetro de controle da volumetria edificada, influenciando diretamente a conformação da morfologia urbana, os níveis de adensamento construtivo e a relação entre o espaço edificado, o ambiente natural e a paisagem urbana, ainda que esse papel não esteja explicitamente definido nos dispositivos constitucionais ou no Estatuto da Cidade (BRASIL,1988; BRASIL,2001; LAMAS,2004).

A definição e a aplicação desses limites passaram a se associar, no contexto do planejamento urbano contemporâneo, à noção de desenvolvimento urbano sustentável, compreendido de forma ampla, não restrita à lógica econômica da produção do espaço, mas orientado também pela proteção da paisagem natural e construída, pela preservação da identidade territorial e pela promoção da qualidade de vida da população. O controle da altura das edificações configura-se como instrumento relevante de ordenamento urbano, especialmente em cidades litorâneas como João Pessoa-PB, nas quais a paisagem costeira e os atributos ambientais assumem papel estruturante no planejamento territorial. No âmbito da administração municipal de João Pessoa, tais parâmetros urbanísticos passaram a ser disciplinados por meio de leis complementares e atos normativos infralegais, com destaque para as normas de uso e ocupação do solo que estabelecem limites máximos de altura das edificações (BRASIL,2001; JOÃO PESSOA,2024).

Destaca-se, nesse cenário, o Decreto Municipal nº 9.718, de 10 de maio de 2021, que estabelece instruções normativas voltadas ao aprimoramento da aplicação da legislação urbanística vigente à época, disciplinando aspectos técnicos relacionados à ocupação do solo urbano e à conformação das edificações (JOÃO PESSOA,2021). Esse decreto integrou um conjunto normativo destinado a orientar a interpretação e a aplicação das leis urbanísticas anteriores, funcionando como instrumento de detalhamento técnico-administrativo dos parâmetros já estabelecidos no ordenamento jurídico municipal. Assim, sua edição antecedeu a revisão mais ampla da política urbana e do marco normativo de ordenamento territorial promovida em 2024, inserindo-se em um período de transição normativa marcado por debates institucionais e sociais acerca dos limites do adensamento urbano, da verticalização e da proteção da paisagem urbana e ambiental do município.

Em 29 de abril de 2024, foi promulgada a Lei Complementar nº 166/2024, conhecida como Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), cujo texto dispõe sobre o zoneamento e parâmetros de ocupação e utilização do solo do Município de João Pessoa, revogando

diversas leis anteriores e integrando o sistema de planejamento urbano com vistas ao desenvolvimento sustentável da cidade. Essa lei resultou da implementação do novo Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 164/2024) e pressupõe a definição de parâmetros urbanísticos, inclusive os relativos à altura máxima das edificações nas diferentes zonas, em especial na faixa litorânea (JOÃO PESSOA, 2024).

A controvérsia acerca da “Lei do Gabarito” ganhou relevância pública e jurídica quando a LUOS nº 166/2024 passou a ser criticada por diversos atores institucionais, sendo notadamente o Ministério Público da Paraíba (MPPB), o Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB) e a Procuradoria-Geral do Estado; por a mesma ter introduzido mudanças que, na avaliação desses órgãos, flexibilizariam os limites de altura originalmente estabelecidos, ampliando os parâmetros máximos permitidos antes dos 500 metros da orla e tornando a regra menos restritiva do que o regime anterior. Essa flexibilização teria permitido recriar nove faixas de gabarito com limiares crescentes de alturas, potencialmente elevando o patamar de altura efetiva das edificações, inclusive ao considerar referências como o piso do último pavimento em vez do ponto mais alto da cobertura (PARAÍBA, 2025).

Ao tensionar a relação entre autonomia municipal e limites impostos pelo interesse ambiental coletivo, o dispositivo passou a ser questionado judicialmente, não apenas por seus impactos concretos sobre a paisagem urbana da orla, mas também por suscitar dúvidas quanto à sua conformidade com o arcabouço jurídico superior. Converteu-se então em um núcleo simbólico e normativo do conflito, pois concentra, em um único comando legal, as disputas entre desenvolvimento imobiliário, segurança jurídica, competência legislativa e tutela ambiental.

7. ENTRE O DISCURSO E A DECISÃO: A AUDIÊNCIA PÚBLICA EM ANÁLISE

Dentro desta discussão, a Assembleia Legislativa da Paraíba (ALPB) promoveu em outubro de 2025, uma audiência pública para debater possíveis irregularidades na aplicação da “Lei do Gabarito” e discutir os impactos da expansão imobiliária sobre o patrimônio paisagístico da capital. O encontro reuniu parlamentares, representantes do Ministério Público, órgãos ambientais, entidades técnicas, movimentos sociais e atores do setor da construção civil, configurando um espaço institucional de diálogo marcado por tensões,

divergências interpretativas e diferentes visões de desenvolvimento urbano (PARAÍBA, 2025).

O debate surgiu como uma reação direta às ameaças percebidas na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do município de João Pessoa-PB, cujos dispositivos técnicos, ao alterarem os parâmetros de medição de altura, foram interpretados por órgãos de controle e pela sociedade civil como uma flexibilização velada da histórica Lei do Gabarito. A audiência configurou-se, portanto, como uma arena política necessária para mediar a tensão latente entre dois polos aparentemente antagônicos: de um lado, as pretensões expansionistas do mercado imobiliário, amparadas na retórica do desenvolvimento econômico e da modernização urbana; de outro, a imperativa necessidade de preservação do patrimônio paisagístico e ambiental, tutelado pela Constituição Estadual (PARAÍBA, 2025).

O evento público foi inaugurado sob a premissa de que o ordenamento territorial não deve opor o desenvolvimento econômico à preservação ambiental. Na condução dos trabalhos, Melchior Naelson Batista da Silva, mais conhecido como Deputado Chió, proponente da sessão, contextualizou a crise normativa atual, expressando preocupação com as recentes tentativas de "desfocar ou flexibilizar a lei do gabarito", movimentos que, segundo o parlamentar, ferem o espírito da norma e ameaçam "um equilíbrio urbano conquistado com muito esforço" (PARAÍBA, 2025).

Retomando o conceito de Haerter (2012), segundo o qual o controle social visa limitar comportamentos desviantes em relação a modelos normativos legitimados, observou-se que a dinâmica da audiência estruturou-se fundamentalmente em torno da denúncia qualificada e do confronto direto contra a flexibilização irregular do uso do solo urbano.

O ápice dessa dinâmica fiscalizatória materializou-se na manifestação do Ministério Público da Paraíba (MPPB). Ao apresentar provas documentais referentes aos processos de licenciamento, a promotoria desconstruiu a narrativa de que as violações à "Lei do Gabarito" decorreriam de divergências interpretativas ou erros técnicos de boa-fé. A constatação de que projetos imobiliários obtiveram alvarás de construção mesmo possuindo pareceres técnicos internos contrários expõe uma fratura na administração municipal (PARAÍBA, 2025). Sob a ótica marxista (MARX; ENGELS, 2001), esse episódio ilustra de maneira cristalina a captura do aparelho estatal: a racionalidade técnica e a norma jurídica, foram desprezados em favor da

aprovação política que atende aos interesses da classe dominante, que neste caso, se materializa como o capital imobiliário.

A gravidade dessa constatação foi amplificada pelo que se convencionou chamar de "a cadeira vazia". A ausência de representantes da Secretaria de Planejamento de João Pessoa (SEPLAN) e da Procuradoria do Município, duramente cobrada por parlamentares e por pesquisadores da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), representou um esvaziamento tático da *accountability* vertical. À luz da teoria da democracia deliberativa de Habermas (1997), a recusa do emissor do ato administrativo em justificar publicamente suas decisões rompe com a simetria necessária ao debate racional. A sociedade civil e a academia exigiram a responsabilização do ente estatal, evidenciando que o controle social esbarra na ausência de transparência intencional de instituições que se esquivam do diálogo sob pressão (PARAÍBA, 2025).

Outro aspecto central para a compreensão da audiência como mecanismo de controle foi a disputa narrativa em torno da infração ambiental e urbanística. Enquanto representantes do setor construtivo e alguns atores políticos apelavam aos princípios da "razoabilidade" e do "bom senso" para evitar a demolição de pavimentos já erguidos — caracterizando a tentativa de transformar a ilegalidade em um "fato consumado" —, os movimentos sociais ambientais e o Ministério Público adotaram uma postura de intransigência legal (PARAÍBA, 2025).

Esse embate corrobora a tese de Casimiro e Machado (2019) sobre a necessidade de a sociedade intervir ativamente para evitar que políticas de gestão territorial sejam decididas exclusivamente pelos governantes, frequentemente suscetíveis a pressões econômicas. Ao bloquear a tese da "razoabilidade" para atos ilícitos, a sociedade civil evitou a legitimação de desigualdades e a reprodução de privilégios na ocupação do território costeiro. A audiência pública em questão, funcionou não como um espaço de mera catarse popular, mas como um efetivo "freio institucional". Embora desprovida de poder de polícia imediato, a instância participativa produziu resultados materiais significativos que a afastam de um simbolismo estéril (BERTAZZO, 2021).

Como desdobramento prático, observa-se a tradução de insatisfações populares difusas em fundamentação técnica. O estudo apresentado pela UFPB evidenciou fraudes no referencial de medição e a extrapolação das alturas permitidas, garantindo a materialidade

indispensável para sustentar as Ações Civis Públicas (ACPs) em andamento (PARAÍBA,2025).

Ainda na abertura dos trabalhos, o Deputado Chió buscou desconstruir a dicotomia entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. O parlamentar reconheceu a construção civil como um “ pilar da economia” paraibana, estratégico para a geração de emprego e renda, mas condicionou sua legitimidade à estrita observância das normas. Em um dos momentos mais contundentes de sua fala, Chió (2025) asseverou que “nenhum desenvolvimento pode ser construído sobre a sombra da irregularidade” (PARAÍBA,2025).

O cumprimento da Lei do Gabarito foi reafirmado não como um entrave burocrático, mas como um ativo de segurança jurídica e justiça social. Para o deputado, a previsibilidade normativa é a base para o crescimento saudável do próprio setor, sendo a proteção da orla uma missão coletiva de assegurar o patrimônio paisagístico para as futuras gerações (PARAÍBA,2025).

Como aqui já salientado, a verticalização na orla de João Pessoa transcende o debate meramente urbanístico para situar-se no cerne de um conflito federativo e constitucional sobre a competência para legislar em matéria ambiental. Compreender a complexidade jurídica que envolve a chamada Lei do Gabarito, exige revisitar os fundamentos históricos e doutrinários apresentados pela Dra. Cláudia Cabral, durante a audiência pública na Assembleia Legislativa. A explanação demonstrou que a defesa da orla não se trata de uma medida administrativa recente ou isolada, mas reflete a maturação de um vanguardismo jurídico peculiar ao Estado. A Paraíba consolidou, historicamente, uma cultura de preservação que, de forma visionária, já tratava a paisagem como patrimônio coletivo muito antes desse entendimento se tornar consenso nacional com a redemocratização (PARAÍBA,2025).

Esse vanguardismo legislativo, contudo, enfrentou resistências precoces por parte do setor econômico, culminando na impugnação da norma através da Representação nº 1.048, como salienta a Promotora. O julgamento desta ação pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido em 1981, estabeleceu o que Cabral (2025) denomina de "norte e parâmetro para o direito ambiental". Naquela assentada, a Corte Suprema rejeitou a tese de que a legislação estadual feria a autonomia administrativa do município de João Pessoa. O entendimento firmado foi de que a Lei do Gabarito transcende o "peculiar interesse local", configurando-se como uma tutela de patrimônio estadual, nacional e até mundial. A Doutora enfatiza a

contundência daquele julgado ao recordar que o STF utilizou a Paraíba como modelo exemplar de preservação, sugerindo que, se outros estados tivessem adotado postura similar, o destino paisagístico de locais icônicos como Ouro Preto e Copacabana, teriam sido preservados da descaracterização (PARAÍBA, 2025).

A narrativa exposta na audiência pública não se limita a um resgate memorialista; ela fundamenta a atuação presente dos órgãos de controle. Quando a Promotora afirma que a norma urbanística restritiva "não é uma norma que fere o desenvolvimento econômico sustentável, muito pelo contrário, é uma norma que garante essa sustentabilidade", ela desafia a dicotomia clássica que opõe preservação ambiental e crescimento de mercado (PARAÍBA, 2025). A limitação de altura na orla deixa de ser interpretada como um entrave burocrático ao setor construtivo para ser compreendida como um ativo econômico estratégico.

Essa premissa reside no conceito de “valorização pela escassez e pela qualidade ambiental” (PARAÍBA, 1989). Ao impedir a verticalização excessiva, a legislação preserva o diferencial competitivo de João Pessoa-PB, posicionando-a no mercado nacional não pela maximização do aproveitamento do solo, mas pela oferta de uma qualidade de vida urbana singular. A ventilação, a iluminação natural e a integridade da paisagem constituem bens difusos que, além de valorizarem o próprio ativo imobiliário, fomentam a atividade turística. E passa a ser nesse momento que a norma atua como um mecanismo regulatório que previne a chamada “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968), fenômeno no qual a exploração individual desenfreada de recursos finitos — como o conforto térmico e o horizonte visual — resultaria na degradação irreversível do patrimônio coletivo.

7.1 A ENGENHARIA DA BURLA: A ANÁLISE TÉCNICA DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS

A compreensão dos conflitos em torno da verticalização em João Pessoa-PB exige a análise do que se denomina como "engenharia da burla". Longe de representar um mero juízo de valor, o termo refere-se à utilização estratégica de interpretações semânticas e lacunas técnicas na legislação urbanística para contornar as limitações impostas pelo gabarito, sem incorrer em ilegalidade flagrante (MARICATO, 2001).

Maria da Glória Gohn (2011), tece uma análise que enfatiza esse fenômeno como a materialização da primazia da lógica do capital na produção do espaço urbano, em que a norma jurídica é tencionada até o limite para atender à acumulação imobiliária em detrimento

do bem comum. Trata-se de um desvio de finalidade por via técnica: parâmetros como o cálculo da altura a partir do nível do meio-fio ou a exclusão de áreas comuns da contagem de pavimentos são articulados para elevar a volumetria final. A burla, portanto, não se manifesta na violação direta da letra da lei, mas na subversão do "espírito da norma", que visa proteger a permeabilidade visual e o conforto térmico da orla — elementos que constituem a base da lógica da cidadania.

A materialidade desse conflito encontrou sustentação técnica na exposição do Professor Davi Diniz (UFPB), em estudo demandado pelo Ministério Público da Paraíba (MPPB). A análise operou uma auditoria comparativa entre os instrumentos precedentes e a nova regulação (JOÃO PESSOA, 2024), demonstrando como alterações sutis na redação dos parâmetros resultaram em impactos volumétricos significativos. O ponto neural reside na mudança do referencial de medição: enquanto o regramento anterior considerava o topo da edificação (laje de cobertura) como o limite inultrapassável, a nova legislação deslocou esse referencial para a "cota de piso do último pavimento" (PARAÍBA, 2025). Essa modificação configura o que Gohn caracteriza como um esvaziamento das esferas de controle público: uma desregulamentação oculta, na qual o Estado abdica da gestão sobre o volume efetivo edificado em favor da maximização do Valor Geral de Vendas (VGV).

Essa perda de controle evidencia-se na brecha quanto ao pé-direito do último andar. Ao limitar a regulação à cota do piso, a norma concede liberdade para que incorporadoras definam a altura final da cobertura através de estruturas robustas ou pés-direitos duplos, expandindo a volumetria real sem ferir tecnicamente a métrica estabelecida, mas violando frontalmente o princípio constitucional de restrição de altura (PARAÍBA, 1989). O estudo comprovou a substituição do modelo de "linha de tangente" por um sistema de "degraus", cuja geometria excede o limite em diversos pontos, resultando em ganhos de altura de aproximadamente sete metros.

A análise da regulação pode ser interpretada como um enfraquecimento dos instrumentos de planejamento urbano. Quando o aparato técnico-legislativo apresenta lacunas ou nomenclaturas complexas, o controle social encontra barreiras operacionais. Consequentemente, o impacto real da verticalização torna-se menos inteligível para a sociedade civil, dificultando a fiscalização do cumprimento do "espírito da norma" e dos princípios ambientais previstos na Carta Estadual.

7.2. NARRATIVAS EM DISPUTA: ENTRE A SEGURANÇA JURÍDICA E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

A análise do rito procedimental da audiência no que tange a participação cidadã, revela um cenário paradoxal, marcado por avanços na publicidade formal, mas atravessado por profundas assimetrias materiais. Sob o aspecto formal, o evento atendeu aos pressupostos básicos de acesso à informação, adotando a utilização de um formato híbrido, que possibilitou a participação remota de parlamentares e a transmissão ao vivo pela TV Assembleia⁶ garantiram a publicidade dos atos, permitindo o acompanhamento em tempo real pela população. Contudo, conforme adverte Bertazzo (2021), a regularidade procedimental não assegura, por si só, a densidade política da deliberação.

A fragilidade democrática do instrumento evidenciou-se, primordialmente, na gestão do tempo de fala, que instituiu uma nítida hierarquização discursiva. O rito não assegurou a paridade de armas exigida pelo modelo de democracia deliberativa formulado por Habermas (1997). A centralidade do debate foi monopolizada pelas autoridades e expositores institucionais, notadamente a representação do Ministério Público dispôs de mais de dez minutos iniciais, com extensões ao longo do evento e encerramento prolongado; aos primeiros debatedores técnicos, concedeu-se o tempo de cinco minutos (PARAÍBA, 2025).

Em contrapartida, sob a justificativa do "adiantado da hora", o tempo destinado aos demais inscritos — majoritariamente ativistas, representantes de coletivos e cidadãos comuns — foi reduzido de forma impositiva para apenas três minutos em blocos finais. Essa compactação do tempo da sociedade civil corrobora a crítica sobre a conversão da participação em um ato meramente simbólico, onde as condições simétricas para argumentação e problematização são suprimidas pela burocracia do relógio (HABERMAS, 1997).

A despeito dessa restrição, as vozes dissonantes articularam críticas fundamentais à discussão. Alice Piva, arquiteta e ativista da juventude climática, tencionou a dimensão intergeracional do conflito, ao afirmar que a gestão atual está estruturando uma "composição de problemas" cujos impactos severos serão herdados pelas futuras gerações. Para a ativista, a preservação do gabarito e o fechamento de brechas jurídicas que permitam a verticalização

⁶A TV Assembleia Legislativa da Paraíba (TV Assembleia PB) atua como canal institucional de comunicação e transparência do Poder Legislativo estadual, permitindo a divulgação e o acompanhamento público das atividades parlamentares, em consonância com o princípio da publicidade da administração pública (BRASIL, 1988; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA PARAÍBA, 2024).

excessiva são medidas indispensáveis para consolidar João Pessoa como uma "cidade do futuro"(PARAÍBA, 2025).

No mesmo sentido, a defesa da integridade normativa foi o eixo da fala de Françualdo Alves, do coletivo em defesa do meio ambiente. Alves defendeu o caráter inegociável da legislação vigente, argumentando que mudanças no gabarito não podem atropelar a Constituição, que se impõe como lei maior. O expositor alertou que a flexibilização normativa é injustificável, uma vez que o setor da construção civil possui pleno conhecimento das vedações e penalidades legais, não havendo espaço para a negociação de direitos difusos (PARAÍBA, 2025).

A responsabilidade cívica e a coerência democrática foram provocadas pelo ambientalista Denis Soares. Sua intervenção deslocou o debate da tribuna para a urna, ao sustentar que o ativismo ambiental deve ser indissociável da prática eleitoral. Soares criticou a postura de cidadãos que clamam pela defesa da humanidade, mas cujas escolhas políticas sustentam representantes que promovem a destruição do meio ambiente, reforçando que o voto sustentável é a precondição ética para a cobrança pública (PARAÍBA, 2025).

Para além da assimetria temporal, o maior déficit de transparência e *accountability* do evento materializou-se na ausência da Prefeitura de João Pessoa. A recusa da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e da Procuradoria do Município em comparecer à audiência transformou o debate técnico em uma espécie de julgamento sem a participação, ou até o consentimento da parte interessada. Ao se ausentar da audiência, o poder público municipal, que é responsável pela emissão dos alvarás questionados, privou a sociedade de ouvir e refutar as justificativas técnicas oficiais. Esse silêncio institucional ilustra a alienação do poder estatal criticada na matriz teórica marxiana: o Estado blindava suas decisões da fiscalização popular, operando como uma força apartada e inalcançável pelo controle social direto, esvaziando a exigência de justificação pública inerente ao Estado Democrático de Direito (PARAÍBA, 2025).

Para o Deputado George Morais, a audiência não deveria servir como palco de guerra, mas como espaço de construção de consensos capazes de evitar a judicialização excessiva e a paralisia do setor. No entanto, o tom moderado não impediu uma crítica severa à postura do Poder Executivo Municipal. Morais lamentou profundamente a ausência da Procuradoria do Município e da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), classificando-a como prejudicial ao

debate técnico e jurídico. Segundo ele, sendo a legislação municipal o objeto central da controvérsia de inconstitucionalidade, o silêncio da gestão local enfraqueceu a busca por respostas institucionais, deixando o Legislativo Estadual e o Ministério Público sem interlocução direta com os autores das normas questionadas.

Do ponto de vista material, Moraes argumentou que, embora os marcos legais de 1969 e 1989 sejam fundamentais, o cenário construtivo de 2025 exige que o Direito e a Engenharia caminhem juntos para evitar a estagnação diante de novas tecnologias. Sua proposta central, contudo, afastou-se da ideia de "flexibilização legal", defendendo a adoção de "soluções equilibradas" (PARAÍBA, 2025).

Em contraste com esse processo de penumbra na ação municipal, observou-se um esforço mitigatório da assimetria informacional por parte do Ministério Público e da academia. Reconhecendo que o debate urbanístico é frequentemente blindado por jargões, a promotoria e os pesquisadores da UFPB empenharam-se em traduzir a complexidade matemática e jurídica da "Lei do Gabarito" para o público leigo, utilizando recursos visuais e gráficos didáticos. Essa postura materializa a premissa de Haerter (2012) de que o controle social efetivo depende da mitigação das assimetrias informacionais, buscando formar uma razão pública acessível.

A dimensão política do conflito foi ampliada pelo Vereador Marcos Henriques, que deslocou o foco para a atuação do Legislativo e do Executivo municipais. O vereador alertou que a fragilização da orla não é acidental, mas fruto de alterações legislativas aprovadas pela Câmara Municipal de João Pessoa. Henriques denunciou que a prefeitura tem sido "excessivamente flexível" com os interesses econômicos, promovendo um afrouxamento normativo que desprotege o patrimônio coletivo em favor da especulação imobiliária (PARAÍBA, 2025).

7.3 ENCAMINHAMENTOS E A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL

O encerramento da audiência pública, não findou meramente no caráter expositivo e de denúncia. A síntese dos debates, resultou na formalização de deliberações que visam não apenas corrigir as distorções atuais, mas blindar a legislação ambiental contra futuras investidas de desregulamentação. A principal resposta política do Parlamento foi a instituição imediata de um Grupo de Trabalho (GT) suprapartidário. Composto pelos deputados Chió, Cida Ramos, Anderson Monteiro e Walber Virgolino, o colegiado assumiu a missão de

elaborar mecanismos legislativos que fortaleçam a proteção da Lei do Gabarito no âmbito da Assembleia Legislativa. A criação do GT reflete o reconhecimento de que a fiscalização esporádica é insuficiente, demandando uma vigilância parlamentar contínua (PARAÍBA,2025).

À luz de Durkheim (2000), tal mobilização configura um esforço para mitigar o estado de anomia e restabelecer a previsibilidade normativa indispensável à coesão social pessoense. Ademais, ao assumir a mediação dessa complexa crise urbana, a Assembleia referendou a tese de Casimiro e Machado (2019) de que o planejamento territorial não deve sucumbir ao monopólio unilateral do Executivo, reafirmando o parlamento como espaço legítimo para processar os anseios populares.

Além da busca imperiosa por estabilidade normativa, os encaminhamentos refletem um expressivo amadurecimento estratégico da sociedade civil e dos parlamentares no enfrentamento às pressões do setor construtivo, estabelecendo um diálogo direto com as categorias da sociologia crítica (MARX; ENGELS, 2024). Deliberou-se pela abertura de uma Mesa de Negociação e Alinhamento Jurídico. Esta instância tem por objetivo sanar a insegurança jurídica provocada pelo conflito de competências, promovendo o confronto técnico entre a Constituição Estadual e os dispositivos municipais, como a LUOS e decretos regulamentares (PARAÍBA,2025).

A meta é verificar, com precisão, se a legislação municipal está operando como norma restritiva, ou se está sendo utilizada para flexibilizar regras hierarquicamente superiores, corrigindo disparidades que hoje alimentam o contencioso judicial. No eixo da conformidade técnica, a audiência acolheu a sugestão da Promotora Cláudia Cabral para a criação do "Selo Verde" (ou "Empresa Amiga da Lei do Gabarito"). A proposta, que recebeu apoio institucional do SINDUSCON e do CREA, visa estabelecer uma certificação voluntária para construtoras que comprovem o cumprimento rigoroso da legislação. O diferencial técnico desse selo reside na metodologia de aferição: a exigência de medições "laje a laje" durante a execução da obra, eliminando a "zona cinzenta" deixada pela medição apenas no final da construção (PARAÍBA,2025).

Em outra frente de atuação, a agenda de resoluções voltou-se prioritariamente à reparação da grave fratura comunicativa e democrática gerada pelo silêncio institucional da Prefeitura de João Pessoa. A aprovação da convocação compulsória e urgente da Secretaria de

Planejamento (SEPLAN) e dos órgãos jurídicos do município para os próximos ciclos de debate visa restaurar a exigência de justificação pública, elemento inegociável para a legitimidade do controle social sob o paradigma da democracia deliberativa (HABERMAS, 1997). A cobrança incisiva de deputados e professores universitários pela responsabilização técnica dos agentes públicos emissores de alvarás questionáveis reafirma que o Estado Democrático de Direito não permite que o poder público opere de forma alienada da fiscalização popular, exigindo que a racionalidade das decisões administrativas seja submetida a votação do coletivo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário de disputa em torno do uso e ocupação do solo em João Pessoa instigou a formulação desta pesquisa, cujo eixo central consistiu em analisar de que maneira a audiência pública promovida pela Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALPB), em outubro de 2025, expressou o papel do Legislativo estadual no exercício do controle social. A partir da análise pormenorizada dos discursos, embates e encaminhamentos, confirma-se a hipótese inicial de que o evento pôde transcender sua natureza de mera formalidade participativa ou rito burocrático. A audiência consolidou-se, de fato, como uma arena institucional indispensável de resistência democrática e de reequilíbrio de forças, ainda que sua efetividade material continue a esbarrar em assimetrias estruturais históricas da gestão pública.

Os resultados alcançados evidenciaram que a crise deflagrada pelas violações à "Lei do Gabarito" não se restringe a uma denúncia técnica formalizada, configurando-se como o sintoma latente de um profundo déficit democrático na gestão municipal. Frente a um cenário em que o Poder Executivo aprovou normativas de alto impacto urbanístico e ambiental, à revelia de um amplo, prévio e irrestrito debate popular, incorrendo em vício formal contundentemente denunciado pelo Ministério Público, o parlamento estadual viu-se pressionado a assumir o protagonismo na mediação desse complexo conflito socioambiental. O rito legislativo funcionou como uma legítima barreira preventiva contra a desregulamentação que a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) pretendia impor. Ao expor publicamente as contradições do escalonamento altimétrico, a mobilização cidadã e acadêmica alcançou destituir de legitimidade prévia eventuais alvarás emitidos sob essa nova métrica, reafirmando a supremacia da Constituição Estadual.

Em contrapartida, no que tange à análise da transparência e da efetividade participativa, a pesquisa evidencia falhas estruturais na dimensão deliberativa do mecanismo. A imposição de uma hierarquia na divisão do tempo de fala acabou por restringir e aglutinar as manifestações populares nos momentos finais da sessão. Esse fator, somado à ausência injustificada do Executivo Municipal no debate, atesta que as instâncias institucionais de participação continuam a operar sob um campo de forças marcadamente desiguais. Evidencia-se, assim, que a capacidade da sociedade civil de influenciar de forma igualitária as decisões da gestão pública, permanece severamente limitada pela inércia, pela linguagem tecnocrática e pela esquiva intencional dos entes estatais com poder decisório, mesmo quando a população está respaldada por dados técnicos robustos, a exemplo do laudo de volumetria fornecido pela UFPB.

Para além dos debates travados em plenário, o próprio percurso metodológico de coleta de dados evidenciou as falhas de transparência e as barreiras institucionais inerentes ao controle social. Mediante solicitação formal realizada em 11 de dezembro de 2025, a disponibilização da ata da audiência via sistema eletrônico foi negada pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da ALPB. O órgão justificou que o documento "ainda não foi disponibilizado, uma vez que depende de aprovação formal para sua publicação", orientando que a busca pelas informações fosse realizada por meio da gravação audiovisual (*YouTube*) disponibilizada nos canais da Casa Legislativa.

Paralelamente, a ata da sessão também foi solicitada via e-mail institucional ao Gabinete do Deputado Chió, presidente da audiência. O documento foi prontamente cedido de forma proativa, contudo, a equipe do parlamentar que presidiu a sessão salientou a inexistência de validade judicial imediata. A ausência de submissão, votação e homologação formal do texto em plenário, implica que o documento embora em posse da pesquisadora, carece de plenos efeitos jurídicos e institucionais até a data de conclusão desta pesquisa.

Esse impasse administrativo ilustra a profunda morosidade burocrática do aparelho estatal. A crítica que se impõe não recai sobre a atuação do parlamentar, mas sobre a engrenagem sistêmica do Legislativo. A delonga excessiva para a pauta e homologação de um documento público esvazia a materialidade da participação popular. Ademais, ao transferir para o cidadão o ônus de garimpar informações em vídeos de longa duração, o Estado precariza a transparência ativa e *accountability*, uma vez que registros audiovisuais dificultam a sistematização técnica de dados e não detêm a validade probatória imediata necessária para

instruir ações judiciais ou embargos. Demonstra-se, na prática, como a efetivação do controle social exige da sociedade civil e da comunidade acadêmica uma vigilância contínua que vá muito além do acesso precário ou informal à informação.

Apesar do rigor metodológico, este estudo apresenta delimitações que circunscrevem o alcance de seus achados. Inicialmente, destaca-se que a análise da audiência pública não se restringiu à ata fornecida via e-mail institucional. A pesquisa fundamentou-se, primordialmente, na análise da transmissão integral e ao vivo da solenidade, o que permitiu o registro fidedigno dos discursos e das dinâmicas deliberativas em tempo real.

Somado a isso, a investigação sobre a "engenharia da burla" e os impactos da LUOS 2024 enfrenta a barreira da transitoriedade normativa; a implementação recente da lei limitou a mensuração de seus efeitos práticos a modelos teóricos e estudos de caso apresentados por especialistas da UFPB, impossibilitando uma auditoria exaustiva em projetos já licenciados. Sob a lente da democracia deliberativa, reconhece-se a complexidade em quantificar a conversão exata da opinião pública em poder administrativo, focando-se este trabalho na identificação das tensões entre o processo dialógico e a decisão institucional final.

Entretanto, a relevância deste trabalho para os campos da gestão pública e do planejamento urbano reside em sua capacidade de demonstrar empiricamente que o controle social atua como um mecanismo corretivo vital e incontornável. Ao se debruçar sobre a realidade pessoense, esta pesquisa projeta um referencial analítico extensível às demais capitais litorâneas do Brasil. Fica evidente que a ausência de controle social efetivo na gênese das políticas territoriais favorece a hegemonia de grandes setores privados sobre o ordenamento urbano, resultando em um ciclo prejudicial de judicialização sistemática e conflitos de alta intensidade.

Em síntese, a proteção efetiva da “Lei do Gabarito” e a materialização do direito à cidade, revelam-se processos contínuos, que excedem o rito parlamentar e exigem a superação de entraves burocráticos por meio da permanente mobilização cidadã. Como agenda imprescindível para pesquisas futuras, sugere-se o acompanhamento longitudinal e sistemático das ações do Grupo de Trabalho (GT) parlamentar recém-criado, bem como a análise rigorosa das resoluções judiciais decorrentes das Ações Cíveis Públicas (ACPs) impetradas. Serão esses os elementos estruturais que definirão, em última instância, o futuro urbanístico, ambiental e democrático da capital paraibana.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTAZZO, Rafael Lins. **Audiências e consultas públicas**: a democracia material na função administrativa. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04102022-080943/publico/10620435MIO.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 nov. 2025.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

CARVALHO, Guilhardo Barros Moreira de. **Verticalização, microclima e o conforto térmico dos espaços abertos públicos**: estudo de caso em João Pessoa–PB. 2023. 210 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/30656>. Acesso em: 18 jan. 2026.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. Disponível em: DOI: 10.21056/aec.v19i78.1181. Acesso em: 18 jan. 2026.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL – CAU/BR. **Debate sobre gabarito em João Pessoa reflete desafios urbanos em áreas litorâneas**. Brasília, DF, 17 out. 2025. Disponível em: <https://caubr.gov.br/debate-sobre-gabarito-em-joao-pessoa-reflete-desafios-urbanos-em-areas-litoraneas/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução de Eduardo Lúcio Nogueira. Barcarena: Editorial Presença, 2004.

DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudo de sociologia. Tradução de Monica Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

GOOGLE. **Gemini**: inteligência artificial generativa. Versão 1.5. Mountain View: Google, 2024. Disponível em: <https://gemini.google.com>. Acesso em: 16 mar. 2026.

GOOGLE. **NotebookLM**: assistente de pesquisa e análise de documentos baseado em IA. Mountain View: Google, 2024. Disponível em: <https://notebooklm.google.com>. Acesso em: 16 mar. 2026.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. (v. 1 e 2).

HAERTER, Leandro. O conceito de controle social nos olhares estruturalista, funcionalista, fenomenológico e interacionista. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, n. 16, p. 21-35, 2012. Disponível em: DOI: 10.47284/cadern.7314. Acesso em: 27 dez. 2025.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, [s. l.], v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dez. 1968.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 22 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em favelas e comunidades urbanas. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 22 jan. 2026.

JOÃO PESSOA, Prefeitura Municipal. **Decreto nº 9.718, de 2021**: regulamenta dispositivos da legislação urbanística municipal e dá outras providências. João Pessoa: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/03/DECRETO-9.718-DE-2021-2-1-1.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

JOÃO PESSOA, Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 166, de 29 de abril de 2024**: dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo do Município de João Pessoa/PB – LUOS, e dá outras providências. João Pessoa: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/19967/166_-29.04.24-luos-lei_de_uso_e_ocupacao_do_solo-republicada_em_23-08-2024.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 3. ed. São Paulo: Sundermann, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O essencial de Marx e Engels**: escritos filosóficos. Organização de Marcelo Mussi. Tradução de Diego Silvera. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2024.

MOTA, Ralyson Kevin Barata et al. Concepções teóricas sobre accountability. In: **CONGRESSO UFU DE CONTABILIDADE**, 4., 2021, Uberlândia. Anais [...]. Uberlândia: UFU, 2021. Disponível em: <https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0078.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2025.

OPENAI. **ChatGPT**: modelo de linguagem de larga escala. Versão 4.0. San Francisco: OpenAI, 2024. Disponível em: <https://chat.openai.com>. Acesso em: 16 mar. 2026.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. **Ata da audiência pública da comissão de direitos humanos e minorias da 3ª sessão legislativa da 20ª legislatura da Assembleia do Estado da Paraíba para discutir os recentes casos de burlas à lei do gabarito, especialmente na orla marítima de João Pessoa, realizada em 14 de out. de 2025**. João Pessoa: ALPB, 2025.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. **Audiência Pública - Discutir os recentes casos de burlas à Lei do Gabarito, na orla de João Pessoa**. João Pessoa: TV Assembleia PB, 2025. 1 vídeo (2h 29min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=r-_NMvhTwJw. Acesso em: 07 nov. 2025.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. **TV Assembleia PB**: canal institucional de comunicação. João Pessoa: ALPB, 2024. Disponível em: <https://www.al.pb.leg.br>. Acesso em: 02 dez. 2025.

PARAÍBA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Paraíba**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 40, de 2015. João Pessoa: Assembleia Legislativa da Paraíba, 2017. Disponível em: <https://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2025.

PEREZ, Renata Bovo; CHIQUITO, Elisângela de Almeida. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. **Revista Formação**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 71-86, 2012. DOI: 10.22296/2317-1529.2012v14n2p71. Acesso em: 23 jan. 2026.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jan. 2026.

PITOMBEIRA, S. C.; ROMCY, C. M. A. Ocupação do território em áreas costeiras: proposta de gestão e ordenamento de zona costeira – uma oportunidade para o planejamento urbano. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 1039-1069, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.6510. Acesso em: 23 jan. 2026.

PRADO, Laís Sales do Silva; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 62, p. 237-257, out./dez. 2015. DOI: 10.21056/aec.v15i62.40. Acesso em: 29 dez. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Legislação Urbanística Vigente – Plano Diretor Municipal de João Pessoa**. João Pessoa: Plano Diretor Municipal, 2025. Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/legislacaovigente/>. Acesso em: 02 dez. 2025.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos, 219).

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 54, p. 207-231, out./dez. 2013. DOI: 10.21056/aec.v13i54.119. Acesso em: 20 jan. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA. **Pedido de vista suspende julgamento sobre lei de zoneamento da orla de João Pessoa**. João Pessoa: TJPB, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/pedido-de-vista-suspende-julgamento-sobre-lei-de-zoneamento-da-orla-de-joao-pessoa>. Acesso em: 13 dez. 2025.

Emitido em 18/06/2026

DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO) Nº 01/2026 - CCSA - CGP (11.00.52.01)
(Nº do Documento: 89)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 18/06/2026 15:07)
YLUSKA MAGALHAES GUEDES BRITO ALMEIDA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
1679264

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número:
89, ano: **2026**, documento (espécie): **DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO)**, data de emissão:
18/06/2026 e o código de verificação: **8fca035fba**