

Audiência Pública como Instrumento do Direito Urbanístico

TCM – dia 18.08.16

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Juiz de Direito. Mestre e doutorando em Direito do Estado

E-mail: acunhafilho@tjsp.jus.br

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

- Governo pelos **representantes eleitos** pela população
- Razões para tanto



Impossibilidade prática (BOBBIO, 2013, p. 1.154; MILL, 1964, P. 49)



Temor de assembleísmo (BEÇAK, 2013, p. 71; ROSANVALLON, 2008, p. 307)

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

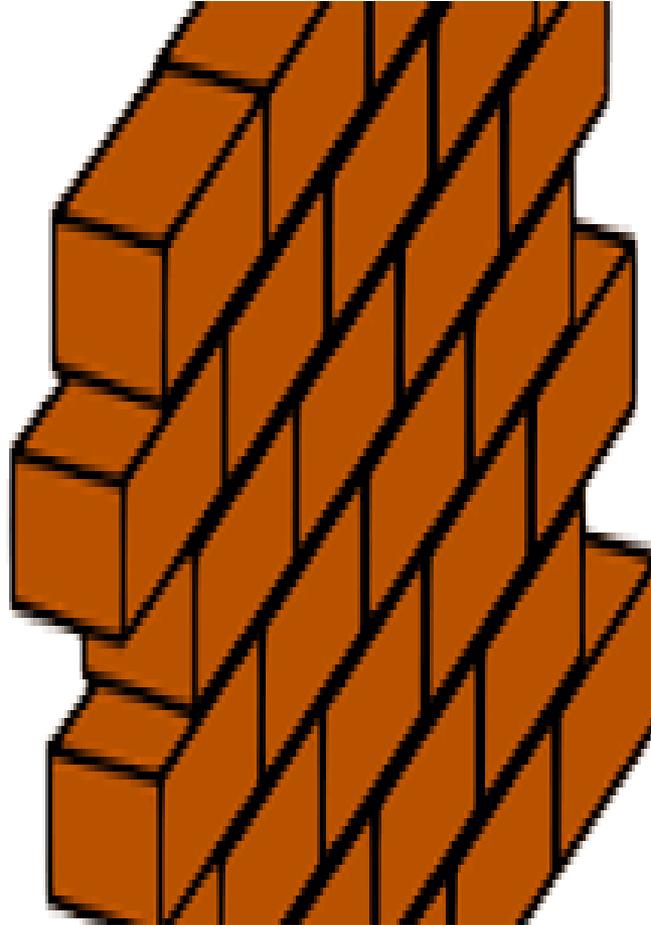
- Desvantagem



➔ Distanciamento da população
(legitimidade + eficiência)

GOVERNO X SOCIEDADE

Políticos
Servidores
(burocracia)



Cidadãos

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA



Participação
Popular



voto

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Tendência de **monopolização** da representação popular pelos **partidos políticos**

(RAMOS, 1991, p. 71 e ss.)



O pecado original da democracia representativa foi o de **confiscar a palavra direta do cidadão**

(GAUDIN, 2013, p. 12)

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Ninguém, além do próprio **titular do direito**,
está em melhor condições de **defendê-lo**

Riscos ao bom funcionamento da DR:

- 1) apatia social
- 2) Incompreensão – processos e requisitos

(John Stuart MILL, 1851)

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA



Participação Popular

(além do voto)



faculdade implícita

(PEREZ, 2009, p. 74; MIRRA (2011, p.

127)

DEMOCRACIA DIRETA

- Autogoverno – a própria população toma as decisões relevantes para a vida da comunidade

**Inviabilidade
prática**



DEMOCRACIA DIRETA

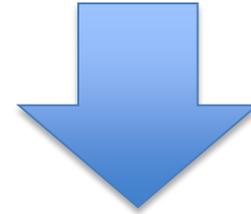
**Inviabilidade
prática**



Tecnologia

DEMOCRACIA DIRETA

Boa ideia?



DEMOCRACIA DIRETA

Boa ideia?



DEMOCRACIA DIRETA

Boa ideia?

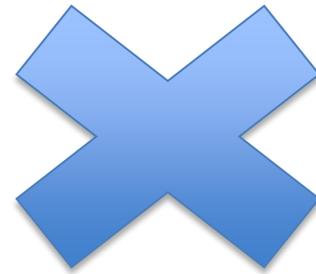


DEMOCRACIA DIRETA

Boa ideia?



Populismo



**Qualidade da
Decisão**

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE



- Processo de tomada de decisão – escolhas



Burocrático



Participativo

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Quadro Normativo

- Constituição
 - 1) direito de obter informações (art.5º, XXXIII); 2) Direito de petição (art. 5º, XXXIV) ; 3) participação (art. 37, §3º). – **ouvir, ser ouvido e influenciar.**
- Lei de Processo Administrativo Federal
 - art. 9º
- Estatuto da Cidade
 - Capítulo IV – da gestão democrática da cidade – art. 43 e ss.

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Quadro Normativo (cont.)

- Constituição

Art. 37, §3º - A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública** direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos **serviços públicos** em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.
(redação dada pela EC 19/98)

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Quadro Normativo (cont.)

- Lei nº 9.784/99 - Processo Administrativo Federal
 - Art. 9º- São legitimados como interessados no processo administrativo:
 - I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
 - II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
 - III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
 - IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Quadro Normativo (cont.)

- Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01

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

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

II – **debates, audiências e consultas** públicas;

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

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Quadro Normativo (cont.)

- Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01

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

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

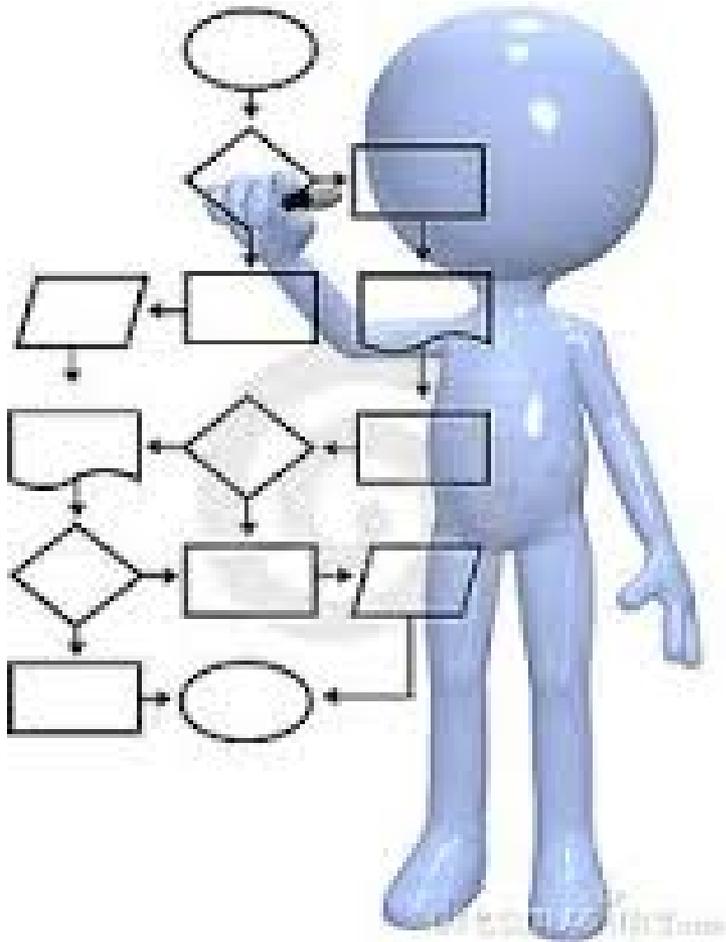
DEMOCRATIZAÇÃO, INCLUSÃO E SOLIDARIEDADE

- Estado Social –
Constituição de
compromisso



Fortalecimento dos
laços de
interdependência
social + dignidade
da pessoa humana

DESAFIOS À BOA ADMINISTRAÇÃO



Processo decisório

Legalidade

Consenso x ato unilateral

Participação popular

Controle

Audiências Públicas

Participação

Lei - expressa

Art. 40, § 4º Estatuto da cidade
- No processo de elaboração do **plano diretor** e na fiscalização de sua implementação (...)

I – a promoção de **audiências públicas** e **debates** com a participação da população e de associações representativas(...)

Lei – omissa (?)



Participação – Plano Diretor

TJSP – OE – Des. Rel. Arantes Theodoro – ADI 2038622-61.2016

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 1º da Lei Complementar nº 35, de 2 de setembro de 2014, do Município de Rancharia, que alterou o artigo 135 da Lei nº 24/2007 (Plano Diretor Urbanístico e Ambiental). Ausência da participação comunitária prevista no artigo 180 inciso II da Constituição estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente, com modulação. (vu., 10/08/2016)

Audiências Públicas

Participação - questões



- Quem participa?
- Sobre qual assunto?
- **Caráter deliberativo** ou consultivo?
- Formato – oficinas
- **CULTURA**

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Riscos

- **Riscos** da abertura do processo decisório da AP para intervenção de particulares?



DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Riscos



- **Tomada da pauta** decisória por grupos organizados (minoritários ou majoritários)
- **Populismo**
- Instrumento ser tratado como mera **formalidade** pelo gestor

Audiências Públicas

X riscos



**Desenho
Institucional**



Controle

DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

Risco além do Direito



**EXCESSO DE
PARTICIPAÇÃO**

(BOBBIO, 2015, p. 48)

Referências Bibliográficas

- BEÇAK, Rubens. *Democracia – hegemonia e aperfeiçoamento*, São Paulo: Saraiva, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *Ética e política*, 3. ed., Milano: Mondadori, 2013.
- _____ . *O futuro da Democracia*, trad. Marco Aurélio Nogueira, 13. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário de Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010) *in Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 47(4), jul./ago. 2013, p. 803/826.

Referências Bibliográficas (cont.)

- COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*, São Paulo: Editora 34, 2004
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. Audiência pública e urbanismo – a audiência pública como instrumento de participação popular na formação e controle de políticas voltadas à ordenação da cidade *in Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, n. 52, Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2014, p. 39/62.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado, federalismo e gestão democrática *in* MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública – estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella di Pietro*, São Paulo: Atlas, 2013, p. 56/71.

Referências Bibliográficas (cont.)

- GAUDIN, Jean-Pierre. *La démocratie participative*, 2. ed., Paris: Armand Colin, 2013.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A bipolaridade no direito administrativo e a sua superação *in* SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (org.). *Contratos públicos e direito administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2015, p. 353/415.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*, trad. E. Jacy Monteiro, São Paulo: IBRASA, 1964 (original de 1861).
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*, São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

Referências Bibliográficas (cont.)

- PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática – institutos de participação popular na administração pública, Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*, São Paulo: RT, 1991.
- REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual – dos atos negociais aos contratos de gestão urbana*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique*, Paris: Éditions du Seuil, 2008
- SANTOS, Fabio Gomes dos Santos. *Audiências públicas administrativas no direito brasileiro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

Obras – NEDU

Crise Hídrica e Direito

A Editora Lumen Juris e os autores têm a honra de convidar para o lançamento da obra:

A CRISE HÍDRICA E O DIREITO

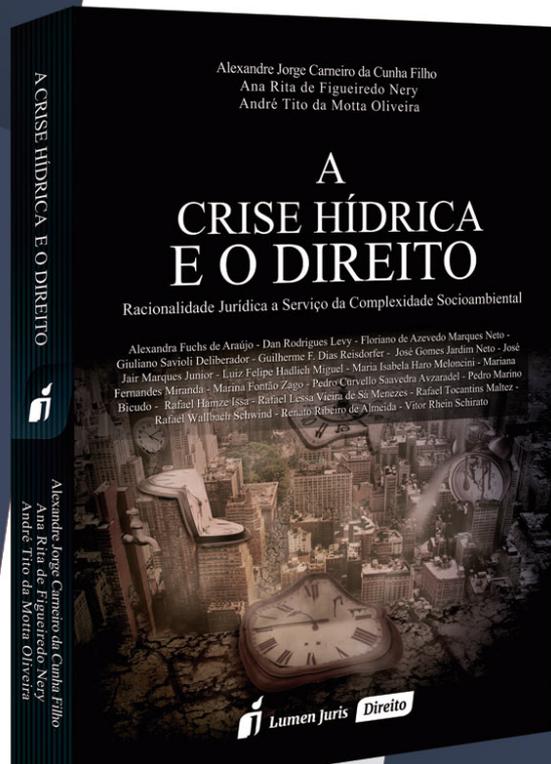
Racionalidade Jurídica a Serviço da Complexidade Socioambiental

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho
Ana Rita de Figueiredo Nery
André Tito da Motta Oliveira

15/12/2015, terça-feira, de 18:30h às 21:30h

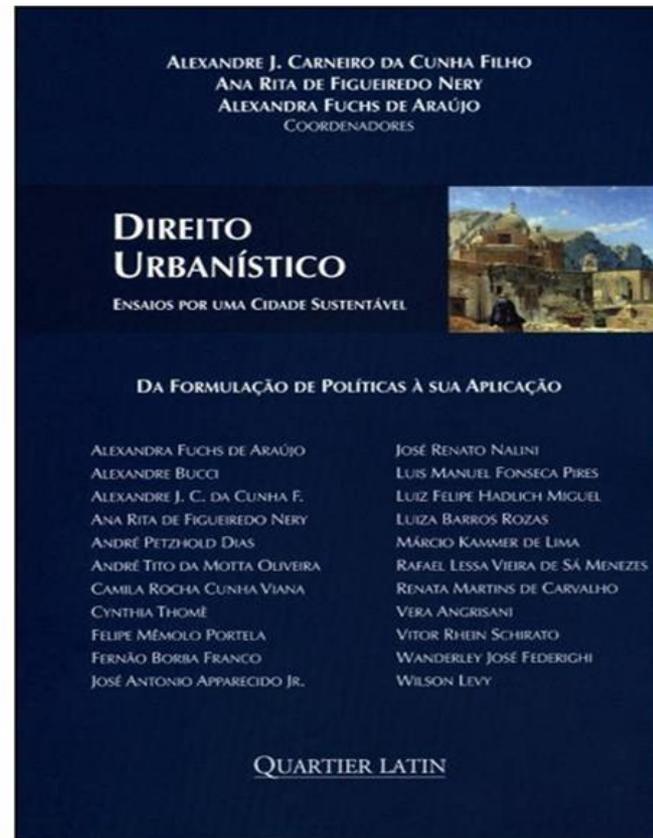
LIVRARIA DA VILA

Alameda Lorena, nº. 1731 (Piso Superior)
Jardim Paulista - Tel.: 3062.1063



Obras – NEDU

Direito Urbanístico – Desafios à Cidade Sustentável



Obrigado pela atenção!



Alexandre Jorge Carneiro da
Cunha Filho
acunhafilho@tjsp.jus.br