



UNIRIO – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
HABILITAÇÃO: DIREITO

**PROCEDIMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA PLANO DIRETOR  
MUNICIPAL GARANTE EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR?**

Monografia apresentada em cumprimento parcial às exigências do Curso de Direito da UNIRIO para obtenção do diploma de graduação.

Paulo Almeida Pontes de Araujo

Orientador: Emerson Moura  
Junho, 2024

DE ARAUJO, Paulo Almeida Pontes. **Procedimento de convocação de audiência pública para plano diretor municipal garante efetiva participação popular?**

Orientador: Emerson Moura. Rio de Janeiro: UNIRIO. Projeto Experimental (Graduação em Direito) – 2024, Rio de Janeiro.

**Resumo:**

O objetivo principal deste trabalho é evidenciar que a falta de um procedimento formal da audiência pública, desde a convocação até a realização, pode afetar negativamente sua função principal, que é garantir a participação popular dos cidadãos nas tomadas de decisões dos órgãos públicos. Para elucidar essa questão, será realizado um estudo de caso do projeto do Porto Maravilha de 2009, realizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Para tanto, será feita uma fundamentação de alguns aspectos acerca da administração pública, principalmente focada no caráter democrático, com revisão legislativa, doutrinária, e jurisprudencial, além de apresentar algumas provocações e reflexões referentes à falha na efetivação da participação popular na audiência pública do projeto do Porto Maravilha.

**Palavras-Chave:** audiência pública; administração pública; Porto maravilha; participação popular

**Abstract:**

The main objective of this work is to highlight that the lack of a formal public hearing procedure, from its call to completion, can affect levels of its main function, which is to guarantee popular participation of citizens in decision-making by public bodies. To elucidate this issue, a case study will be carried out on the 2009 Porto Maravilha project, carried out by the City of Rio de Janeiro.

To this end, some aspects of public administration will be substantiated, mainly focused on the democratic character, with legislative, doctrinal and jurisprudential review, in addition to presenting some provocations and reflections regarding the failure to achieve popular participation in the public hearing of the project. from Porto Maravilha.

**Keywords:** public hearing; public administration; Porto Maravilha; popular participation

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .</b>	<b>6</b>
1.1. O princípio democrático na Administração Pública.....	6
1.2. A participação popular direta na Administração pública como instrumento...	12
<b>CAPÍTULO 2 – AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA O PLANO DIRETOR.....</b>	<b>17</b>
2.1 A audiência pública como instrumento de participação popular.....	17
2.2 A exigência legal de audiência pública para o plano diretor.....	22
<b>CAPÍTULO 2 – A PROCEDIMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 O projeto do Porto do Rio e a convocação para audiências públicas .....</b>	<b>26</b>
• 3.1.1 Um breve resumo .....	26
• 3.1.2 As audiências públicas no plano diretor do Porto maravilha de 2009.....	28
<b>3.2 Análise crítica à luz da participação popular.....</b>	<b>29</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>32</b>
<b>Normas e Publicações consultadas.....</b>	<b>33</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>34</b>

## Introdução

Com o passar do tempo, o papel da população na política foi aumentando, ainda mais levando em consideração o passado ditatorial do Brasil. A tendência da modernidade é de ampliar os direitos dos cidadãos e garantirem uma efetiva participação popular na política. Entretanto, embora exista a participação, é preciso entendê-la e buscar saber se ela ocorre da forma mais eficaz possível.

Participação popular significa dizer que a população pressiona o poder público com a finalidade de alcançar e contribuir para o interesse coletivo. Existem diversos meios para que isso ocorra: consulta prévia, audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito ou referendo, conselhos de gestão, direito de petição, ouvidor, etc. Entretanto, o fato de existirem canais para que os cidadãos participem da política não garante, na prática, sua eficácia. Para ilustrar esse cenário, as audiências públicas presentes no Plano Diretor evidenciam a inaplicabilidade da teoria, com a população não tendo consciência do seu papel no poder público.

O Plano Diretor Estratégico é uma lei municipal que tem o objetivo de guiar o crescimento e desenvolvimento urbano das cidades. Ele é obrigatório para municípios que possuam mais de vinte mil habitantes (artigo 41, I, da Lei n.º 10.257/2001) e foi elaborado com a participação da sociedade, de modo a criar e traçar planos que visem o melhor aproveitamento dos espaços urbanos e que melhorem a qualidade de vida dos habitantes daquele determinado município. É essencial a existência de discussões públicas a fim de que o desenvolvimento do município ocorra de forma sustentável e democrática.

É justamente nesse contexto de debates com a participação dos cidadãos que surgem as audiências públicas. Segundo Moreira Neto (1992, P.88), essas audiências são “um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual”.

No Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a previsão de audiência pública está presente em três momentos. O primeiro é no art. 2º, inciso XIII, dispondo que a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população, é uma diretriz geral da política urbana; O segundo momento está previsto do art. 40, §4º, inciso I, afirmando que, para elaborar o plano diretor e fiscalizar a sua implantação, os municípios devem realizar “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”; e o terceiro está presente no art. 43, inciso II, prevendo a realização de audiência pública como condição obrigatória para aprovação pela Câmara Municipal, como meio de participação direta de particulares na gestão orçamentária.

Embora já tenha sido demonstrada a valorização das audiências públicas no texto legal, o que se observa, na prática, foge desse ideal. Poucas pessoas têm ciência das datas audiências públicas e nem sequer sabem que podem participar do Plano diretor da sua cidade.

Segundo Eduardo Gomes Machado (2014, p. 73), “... apesar de alguns gestores e técnicos insistirem em caracterizar o processo como participativo, não se constituiu coletivamente, em nenhum momento, no âmbito da equipe técnica ou da gestão municipal, uma concepção efetiva, transparente, pública e organizada de democratização e de participação. A "agenda social" deteve caráter informativo ou homologatório, não institucionalizado e não deliberativo, e a concepção defendida pelo técnico entrevistado evidenciou uma dualidade entre técnica e participação. com uma interpretação negativa para esta última. Assim, o número de pessoas que tomou as decisões foi restrito, sempre com maioria absoluta de agentes governamentais nas instâncias decisórias, enquanto a participação dos agentes populares foi mínima”.

O foco de Eduardo Gomes foi o Plano Diretor de Fortaleza, todavia, isso se reflete em todo o campo nacional. Para evidenciar tal situação, este projeto usará como base a cidade do Rio de Janeiro, mais especificamente da audiência pública quando houve a alteração do Porto Maravilha, cujo propósito era requalificar a zona urbana da região Portuária da cidade.

Ao analisar uma reportagem do Instituto Ethos sobre a audiência pública do projeto porto Maravilha, nota-se que os habitantes da cidade afetados diretamente pelo projeto não se sentiram representados e nem ouvidos pelos responsáveis pela revitalização. Destaca-se o seguinte trecho: “Moradores do Morro da Providência, localizado próximo à região portuária, que estão sob a ameaça de remoção por conta das obras, fizeram um apelo pela permanência no local às autoridades e empreendedores presentes. “Onde está o lugar dos moradores neste ‘maravilhoso’ Projeto Porto Maravilha?”, perguntou Érica Gonçalves, enquanto um homem exibia uma faixa com os dizeres “Não às remoções dos moradores da Zona Portuária”.

## Capítulo 1 – Participação popular na Administração Pública

### 1.1 - O princípio democrático na Administração Pública

O Direito Administrativo, como se conhece hoje, surgiu através da Revolução francesa, numa época em que dois princípios norteavam o movimento: legalidade e separação dos poderes. Eles tinham o objetivo de limitar a atuação do Estado, indo ao encontro, conseqüentemente, de um regime mais democrático. A legalidade fazia com que o Estado se submetesse à lei, enquanto que a separação dos poderes promovia uma limitação do poder estatal através da independência das instâncias (REZENDE OLIVEIRA, 2006, p. 159). A partir disso, nota-se um forte princípio democrático inerente à Administração Pública.

É fundamental entender que o direito francês influenciou diretamente o direito administrativo brasileiro. Dessa forma, elabora Di Pietro:

“Grande foi a influência do direito francês, do qual foram importados alguns dos institutos e princípios basilares do direito administrativo, como os conceitos de serviço público, a teoria dos atos administrativos, a da responsabilidade civil do Estado (teoria da culpa do serviço público e teoria da responsabilidade objetiva, consagrada, em nível constitucional, a partir da Constituição de 1946), a submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade; a teoria dos contratos administrativos; a forma de delegação da execução do serviço público ao particular, pelo instituto da concessão de serviço público; e a própria ideia de que a Administração Pública se submete a um regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.” (DI PIETRO, 2006, p.18)

Entender a origem da Administração Pública e o momento em que ela foi criada é essencial para entender seu principal papel na sociedade: trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra. Partindo do fato de que a Revolução Francesa tenha sido um movimento considerado liberal, pressupondo uma descentralização estatal e o menor



envolvimento do Estado na vida dos cidadãos, qual o sentido de a Administração Pública (com um caráter burocrático) ter surgido e ganhado força com essa Revolução? A resposta é simples: a Administração Pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos. Ou seja, por mais que sua função esteja ligada com a esfera estatal, ela busca o interesse público, ou seja, ela trabalha para o bem comum do povo.

“Administrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo” (DI PIETRO, 2010, p. 44).

“(...) a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar administrar quer dizer traçar programa de ação e executa-lo. Em resumo, a vocábulo abrange tanto a atividade superior de planejar, dirigir, comandar como a atividade subordinada de executar.” (DI PIETRO, 1993, p. 53)

A Administração Pública promove, através de seus órgãos, a realização dos direitos fundamentais e a consecução de objetivos de viés coletivo. Como, desde sua origem, existem, princípios norteadores da democracia, nota-se que a burocracia estatal pertencente ao Direito administrativo busca a vontade geral do povo ou, pelo menos, deveria. (BINENBOJM, 2008). Conforme Gustavo Justino de Oliveira explicita: “A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social”. (DE OLIVEIRA, 2008, p. 83)

A Administração pública obteve forte crescimento no século XIX, entre os motivos, encontram-se: Interpretação rígida do princípio da separação de poderes; separação entre Estado e Igreja, o que fez com eu a Administração Pública assumisse funções que antes pertenciam à Igreja, como assistência social; grande

expansão colonial, com o surgimento de novas unidades destinadas a se ocuparem do controle e da administração das colônias; e incompetência da iniciativa econômica privada, obrigando o Estado a criar e ampliar sua política de subvenções. (DI PIETRO, 1993, p. 27).

Já no Brasil, de maneira geral, ela ganhou força de partir de 1988, visto que o país saiu de um regime autoritário, marcado pela desigualdade social, perseguições políticas, censuras e governantes não eleitos democraticamente. Essa crise de paradigmas fez surgir uma série de propostas, revisões e alterações na dogmática dessa área, e essa situação gerou todo um novo contexto pela democratização das bases do direito administrativo, uma renovação dos institutos e uma revisão de conceitos ultrapassados.

No contexto pós-Ditadura, começaram a existir debates sobre a influência da democracia no direito, refletindo, sobretudo, no ramo administrativo. Nesse contexto, surgiram propostas e teorias administrativas relacionadas a diversas temáticas, como contratos administrativos; fenômeno da consensualidade; na relação entre ato e processo administrativo; no questionamento da validade da supremacia do interesse público; e, principalmente, na participação popular na administração pública como requisito essencial de uma administração democrática. (PEREIRA MARQUES, 2016, p. 203).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello Direito, o Direito Administrativo é caracterizado e consagrado por dois princípios primordiais que deram origem aos demais: o da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e o princípio da indisponibilidade do interesse público. (DI PIETRO, 2008, p. 50)

A Constituição, ou seja, o texto constitucional garante a imposição de limites ao exercício do poder estatal e garantia aos cidadãos, conferindo uma maior confiança destes no regime em que estão inseridos. Esse contexto é fundamental para a promoção do conceito de democracia, uma vez que a legitimidade, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, define-se como a “submissão do poder estatal à percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência” (MOREIRA NETO, 1992, p. 65).

O conceito proposto por Moreira Neto é intrinsecamente ligado ao conceito de Administração Pública, uma vez que esta concretiza normas de determinados interesses como inerentes à sociedade e não aos particulares. Outro autor que

demonstra a relevância do princípio da supremacia do interesse público no Direito Administrativo e, conseqüentemente, seu caráter democrático, é José Cretella Júnior:

“o princípio da supremacia do interesse público, que informa todo o direito administrativo, norteando a ação dos agentes na edição dos atos administrativos e dos órgãos legiferantes nos processos nomogenéticos, de maneira alguma é princípio setorial, típico, específico do direito administrativo, porque é comum a todo o direito público, em seus diferentes desdobramentos, já que se encontra na base de toda processualística, bem como na raiz do direito penal e do constitucional.” É, entretanto, no direito administrativo, que tal princípio se erige de maneira mais veemente, afirmando-se como verdadeiro mandamento a ser seguido pelos administradores” (CRETELLA JUNIOR, 1968, p.4)

O texto constitucional brasileiro dispõe, no art. 37, *caput*, cinco princípios mínimos a que a Administração Direta e a Indireta devem seguir: Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência. Esse conjunto de valores evidencia o forte caráter democrático da Administração Pública e sua busca pela justiça, igualdade e equidade.

“Os princípios constitucionais fazem uma síntese de valores no ordenamento jurídico e têm como funções principais conferir unidade ao sistema e auxiliar a atividade de interpretação, daí a importância da hermenêutica jurídica. A Constituição passa a ser um sistema aberto de princípios e regras, nos quais os princípios de igualdade, dignidade da pessoa humana, pluralismo político<sup>22</sup> e probidade administrativa desempenham um papel central.” (LIMBERGER, 2007, p. 254)

Entender os princípios constitucionais explicitados no art. 37, *caput*, da CRFB, significa compreender o caráter democrático intrínseco à Administração Pública.

De acordo com o **princípio da legalidade**, a Administração Pública somente pode agir dentro dos limites estabelecidos pela lei, restringindo as ações administrativas e o exercício de prerrogativas do Estado. Segundo Di Pietro, este princípio nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. Diante disso, nota-se que a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. (DI PIETRO, 2017, p.75)

A **impessoalidade** está ligada com o fato de a Administração Pública e seus administradores não poderem beneficiar ou prejudicar pessoas específicas, agindo de maneira parcial. “A impessoalidade caracteriza-se, pois, na atividade administrativa, pela valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a se formar, independentemente de qualquer interesse político” (FIGUEIREDO, 2004, p. 63). A partir disso, observa-se um nítido clamor à imparcialidade, característica inerente de um princípio democrático.

O princípio da **publicidade** faz com que os atos e ações da Administração Pública se tornem públicos e, portanto, de conhecimento dos cidadãos. Este princípio está relacionado com o caráter democrático da Administração Pública na medida em que promove a garantia de informações à sociedade, o que mantém a transparência de um regime democrático. Através de um paralelo com a impessoalidade, Rocha destaca: “Para cumprimento do princípio da impessoalidade é que se requer, constitucionalmente, que a **publicidade** seja dos comportamentos (atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos) administrativos e não dos agentes” (ROCHA, 1994, p. 245). Portanto, nota-se que o nome dos agentes não deve ser atrelado às ações tomadas pela Administração Pública, uma vez que eles apenas promovem o dever dela, agindo com imparcialidade.

A **Moralidade** obriga o administrador público a agir com base em preceitos éticos, utilizando-se da boa fé. O agente deve agir com transparência com o administrado. Sylvia Zanella Di Pietro afirma que “o princípio da moralidade exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade,

exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.” (DI PIETRO, 2008, p. 102)

A **eficiência** significa atender, de maneira efetiva, as demandas da sociedade da forma mais célere possível. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2002, p. 83).

O entendimento desses princípios e, conseqüentemente, seus significados, é essencial assimilar o caráter democrático da administração pública. Somente um Estado Democrático de direito (e que se valorize como tal) iria saber a importância de constitucionalizar pilares e princípios que garantem, de forma ativa, o papel dos cidadãos na administração pública.

Fora isso, transparência na administração pública é fundamental para que a participação popular ocorra e, conseqüentemente, reforce o caráter democrático, conforme explicita Têmis Limberger:

“De um lado a administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado. Deste modo, por meio da informação disponível por meio eletrônico, desenvolve-se um controle preventivo, estimula-se a participação popular, torna-se o exercício do poder mais transparente e, portanto, mais democrático.” (LIMBERGER, 2007, p. 263)

Portanto, diante de tudo o que foi explicitado, percebe-se a importância da audiência pública em um regime democrático, visto que ela torna o procedimento dos órgãos públicos mais transparentes e permitem o diálogo direto entre os cidadãos e os responsáveis pelo projeto a ser debatido, aproximando-se de uma democracia direta.

## 1.2 - Participação popular na Administração Pública

Além do voto, a Constituição brasileira oferece diversas outras formas de participação popular. Duas delas são os plebiscitos e os referendos. Através dos plebiscitos, a sociedade civil pode expressar sua opinião, através do voto, sobre questões relacionadas a medidas que ainda não foram elaboradas, influenciando os legisladores. Já nos referendos, os cidadãos se posicionam sobre leis que já existem, podendo aprovar ou rejeitar um texto já proposto. Caso a proposta seja rejeitada, a lei é arquivada.

Outra forma de participação popular são as leis de iniciativa popular, onde a sociedade pode apresentar projetos de lei assinados por pelo menos 1% dos eleitores em, no mínimo, cinco estados.

Outrossim, existem oportunidades de participação através de audiências públicas, que é o caso abordado neste trabalho. Elas são convocadas pelos órgãos que exercem funções de poder na República e visam discutir e apresentar sugestões sobre temas específicos de interesse público. Fernando do Nascimento Lock explicita a importância das audiências públicas no Estado Democrático de Direito:

“Esta modalidade participativa possibilita ao cidadão a obtenção de informações e conhecimento das ações da administração pública, bem como a possibilidade de avaliar a conveniência, a oportunidade e a intensidade de suas ações, na medida que estará administrando de forma compartilhada. É na verdade uma forma de efetivação dos princípios do Estado democrático e de direito, pois o cidadão ao interagir com a administração estará exercitando o poder que lhe é inerente.” (DO NASCIMENTO LOCK, 2009, p. 128)

De maneira objetiva, a participação popular na administração Pública ganhou força a partir da Constituição de 1988, visto que o país saía de um período ditatorial e o caráter democrático deveria ganhar força e ser reestabelecido no Brasil. Diante desse contexto, destaca Di Pietro:

“A outra idéia que decorre da adoção do Estado Democrático de Direito é a de participação do cidadão na gestão e no controle da

Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural. Também essa idéia foi incorporada pela Constituição de 1988, com a previsão de vários instrumentos de participação, dos quais podem ser citados o direito à informação (art. 5º, XXXIII), participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º); participação do produtor e trabalhador rural no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (art. 194); caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados na seguridade (art. 194, VII), na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II); gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º). Essa idéia de participação se reforça agora com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com a inclusão do § 3º ao artigo 37, prevendo lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, de modo a facilitar as reclamações contra os serviços ineficientes e o acesso do usuário a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (DI PIETRO, 2006, p.21)

A partir disso, nota-se a clara participação popular na Administração Pública, prevista, inclusive, na Constituição.

“A consagração do Estado de direito democrático foi produto da luta da humanidade para derrotar o absolutismo, a Constituição Federal de 1988 também é produto de uma intensa mobilização popular contra o regime militar, que culminou com o movimento das Diretas Já em 1984, garantindo dois anos depois a eleição de um Congresso Nacional com poderes constituintes, que elaborou a "Constituição Cidadã", onde se encontra positivado o princípio

constitucional da participação popular.” (DO NASCIMENTO LOCK, 2004, p.124)

A participação popular na administração pública está relacionada com a interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, em prol do interesse público, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais. De acordo com Paulo Modesto, existem duas formas de participação na administração pública: a subjetiva e a objetiva. A primeira está relacionada com o acompanhamento e com a fiscalização das ações do Governo, uma espécie de controle social da administração pública, não representando uma participação direta popular. Enquanto que a segunda diz respeito á participação efetiva da população da administração pública, como a participação em audiências públicas.

“(…) (Primeira forma) deve ser enquadrada como forma de participação subjetiva, garantística, relacionada à tutela dos interesses individuais dos agentes que tomam parte da decisão administrativa, configurando situações comuns desde o advento do Estado Liberal de Direito; não realizam, de fato, participação popular. A segunda, a participação cidadã em sentido estrito, diz respeito a um grau mais amplo de desenvolvimento político, pois refere a formas de participação objetiva, semidiretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado (…)” (MODESTO, 2005, p. 02)

Para o presente estudo, o foco maior é a forma objetiva de participação na administração pública, uma vez que ela representa a maior efetividade do cidadão nas ações do Governo, não se resumindo à mera fiscalização, sem que haja a inserção nos rumos decisórios de maneira direta.

Vale destacar que a participação popular deve ser movida por interesses que visam o bem estar coletivo, e não por interesses egoísticos e particulares dos cidadãos enquanto indivíduos. Essa participação do povo promove a interação entre a sociedade civil com o Estado na regulação social das políticas públicas, o que corrobora com o caráter democrático inerente à Administração Pública.



De acordo com Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka, a Administração Pública, por ter como base princípios democráticos e contar com a participação popular, representa uma conexão entre o Estado e a sociedade. Ela recebe as demandas da sociedade e visa colocá-las em prática, e isso se faz, com maior efetividade, através da participação popular.

“A função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da democratização da democracia. Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos são tidos hodiernamente como indispensáveis para a atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte interseção entre Estado e sociedade civil, esferas em processo contínuo de recíproca interpenetração. Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da Administração mediadora passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no processo de determinação e densificação do interesse público, o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos.” (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 305)

Essa inclusão dos cidadãos no processo de densificação do interesse público é extremamente útil e essencial a um regime democrático, ainda mais levando em consideração o recente passado ditatorial brasileiro. Os mecanismos presentes na Constituição que permitem a participação popular na administração Pública e, conseqüentemente, o poder decisório da sociedade civil em questões que antes mal eram divulgadas ao público (na Ditadura), garante uma maior estabilidade

democrática a um país cujo passado foi marcado pelo afastamento das pessoas em decisões estatais.

“(...) No contexto da Constituição Federal de 1988, que agasalhou importantes instrumentos de participação direta da população no processo político-decisório (tais como plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa), a valorização da assim designada dimensão organizatória e procedimental (também democrática-participativa) dos direitos fundamentais passa a ser uma tarefa primordial do Estado Brasileiro.” (SARLET, 2011. p. 204)

Porém, vale destacar que esta participação popular somente é efetivada na medida em que os cidadãos utilizem as possibilidades participativas e, com isso, potencializem o dever dos governantes ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões.

## **Capítulo 2 – A audiência pública como instrumento de participação popular**

### **2.1 - A audiência pública como instrumento de participação popular**

As audiências públicas são reuniões públicas e transparentes realizadas pelas comissões com a participação dos cidadãos e de autoridades públicas para analisar alguma questão em tramitação na Câmara ou para tratar de questão de interesse público relevante. A partir disso, nota-se que elas são um mecanismo democrático fundamental na elaboração de normas técnicas, permitindo a participação ampla da sociedade no processo de padronização.

A audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos com o objetivo de promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Fora isso, elas servem como instrumento para obtenção de mais informações ou provas.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a audiência pública é:

“um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual” (MOREIRA NETO, 1992, p. 129)

Essas audiências permitem o direito precípua dos cidadãos de opinarem sobre temas de interesse público, influenciando decisões dos órgãos públicos.

A realização de audiências públicas, a partir do prisma de instrumento da participação popular na função administrativa, é essencial e precípua ao Estado Social e Democrático de Direito servindo, em caráter recíproco, para o controle da atividade administrativa. A partir delas, a Administração Pública estreita os laços com os cidadãos, estando a par das opiniões populares trazidas pelos representantes dos interesses coletivos.

“Audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida em contato direto com os interessados.” (SOARES, 2022, p. 261)

A partir disso, nota-se que a participação popular é essencial para que as audiências públicas sejam realizadas, visto que a consulta aos cidadãos contribuem para o rumo decisório das reuniões públicas. Entretanto, vale destacar que, embora haja a participação popular, os órgãos públicos não precisam se submeter à vontade dos cidadãos.

Fábio Konder Comparato (1996, p. 10) afirma que o Estado social atual tem o objetivo de “fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação”. Essa ideia harmoniza perfeitamente com o conceito de audiência pública, que promove o debate de órgãos públicos com a população.

A audiência pública é um direito difuso, o que ultrapassa o caráter individual, funcionando de maneira subjetiva e visando proteger e potencializar o interesse público.

Para que alcance tal proeza e se torne efetiva, existem regras para que as audiências públicas sejam divulgadas, uma vez que precisam conter informações essenciais para seu feito.

“(…) no despacho que definir a necessidade da realização da audiência pública, deverá ser consignado: a) quem presidirá a audiência pública; b) data de início e término dos trabalhos; c) pessoas que serão notificadas a comparecer à audiência pública; d) número de pessoas que serão ouvidas (defensores e opositores em

número igualitário) e respectivo prazo de cada um; e) prazo para a indicação de pessoas a serem ouvidas; e) forma como a população poderá se manifestar – se por escrito ou oralmente, neste caso, indicando o prazo de cada um; g) ampla divulgação pelos meios de comunicação; h) a forma como será efetuado o registro dos trabalhos (ata, vídeo e áudio); i) esclarecer se será entregue notificação recomendatória aos presentes; j) a forma como será divulgada a conclusão da audiência pública; etc.” (CÉSAR, 2011, p. 360).

Percebe-se que necessidade de instauração de processos administrativos para as pautas com impacto relevante na coletividade é uma marca da democratização da Administração Pública, visto que há o entendimento de que os particulares podem contribuir para a maior eficácia do interesse público, o que, neste caso, reflete-se através das audiências públicas.

Diante disso, o próprio ordenamento jurídico atentou-se para a inclusão de audiências públicas. A Lei nº 9.784/99, nos artigos 31 e 32, dispõe que poderão ser realizadas consultas públicas ou instaladas audiências públicas em casos de interesse geral. Fora isso, na Lei nº 9.427/96 (art. 4º, § 3º) que aborda as concessões de energia elétrica, também prevê que “o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL”.

A Constituição da República de 1988, artigo 58, § 2º, inciso II, prevê a realização de audiências pelas comissões do Congresso Nacional. A Lei nº 8.625/93, art. 27, inciso IV, parágrafo único, dispõe que o Ministério Público pode promover audiências públicas para melhor exercer as atribuições que lhe são impostas pelo ordenamento jurídico.

As audiências públicas também estão presentes em matéria de meio ambiente, consultando grupos que tenham relevância em uma questão ambiental específica, evidenciando a importância da participação democrática na audiência pública.

“Conforme Édis Milaré, em matéria ambiental, audiência pública constitui um procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetado por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada”. Sua realização deve seguir requisitos regulamentares pertinente-s à forma de convocação, condições e prazos para informação prévia sobre o assunto a ser debatido, inscrições para participação, ordem dos debates, aproveitamento das opiniões expedidas pelos participantes”. (SOARES, 2002, p. 274)

Vale destacar que estes dispositivos são apenas alguns exemplos de como a matéria de audiência pública está explicitada no ordenamento jurídico. O que importa, de fato, para o presente estudo, é compreender o porquê de elas estarem positivadas em leis. O motivo precípua inerente à criação do instrumento de audiência pública é ouvir, de forma direta, as questões trazidas pelos representantes do interesse público. Seu caráter democrático está presente na participação popular, algo que foge à regra do sistema de representação indireta, no qual o povo escolhem seus indivíduos para representarem seus interesses. No caso das audiências públicas, os cidadãos participam de maneira ativa, ou seja, explicitando de maneira direta seus interesses.

Hugo Nigro Mazzili demonstra de maneira esclarecedora essa representação promovida pelas audiências públicas, explicitando que elas promovem uma mudança da participação indireta para a direta.

“A audiência pública constitui uma importante contribuição para a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa. A primeira depositava toda a responsabilidade que deriva do exercício do governo exclusivamente na parcela da sociedade integrada pelos governantes; os governados quedavam num tipo de posição passiva, de meros espectadores, carentes de capacidade de iniciativa, controle ou decisão. Já a audiência trata de tirar os governados da letargia e de levá-los a tomar responsabilidades, a assumir um papel que deles exige protagonismo e que ajuda a compatibilizar posições adversas e

gerar o melhor conhecimento recíproco entre os distintos setores da sociedade; [...] pode-se concluir que as audiências públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública.” (MAZZILI, 1999, p. 326)

Diante disso, nota-se que a audiência pública permite que o particular colabore com o Estado nas decisões normativas e no desempenho de funções administrativas e legislativas. Ela funciona como um canal de participação direta do povo, que se manifesta com o objetivo de informar e orientar os órgãos públicos nas decisões políticas e administrativas.

Entretanto, o principal aspecto de uma audiência pública é o debate gerado. Ele aproxima os cidadãos e os órgãos públicos, possibilitando a troca de informações e a manifestação de críticas de maneira presencial, dinâmica e efetiva.

“Por isso, Tatagiba (2006, p. 145) avalia que a abertura de canais institucionalizados de participação pode assumir o significado de mecanismos através dos quais se realiza a despolitização do debate das decisões públicas. Neste sentido, muitas vezes o que se efetiva “não é a partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerencia eficiente” (2006, p. 145). É o caso de experiências participativas sob o signo neoliberal, em que a participação é vinculada à reorganização da gestão pública, visando sua eficiência e eficácia, despolitizando-se ao ser entendida como uma ferramenta de gestão que detém vantagens competitivas e gera resultados superiores.” (MACHADO, 2014, p.66)

O requisito-chave para que se tenha uma audiência pública é a relevância da questão, ou seja, o interesse coletivo envolvido por trás dela. Para isso, é necessário que a autoridade identifique se o tema é relevante o suficiente e, caso seja, marque uma audiência pública antes do desfecho do processo administrativo.

“Compete à autoridade responsável pela decisão identificar a relevância da questão e convocar a audiência pública antes do desfecho do processo administrativo. Essa providência não é meramente formal, apenas para cumprir, aparentemente, a etapa procedimental. É necessário sejam dadas todas as condições para que a audiência se realize plenamente, com a participação ativa e efetiva da população, e que o seu conteúdo seja considerado quando da decisão, sob pena de invalidade.” (SOARES, 2002, p. 268)

Outro ponto que demonstra o caráter democrático da participação popular na audiência é o duplo papel informativo. Essas audiências promovem a obtenção de dados por parte dos cidadãos, ao mesmo tempo em que fazem com que o órgão público, teoricamente, estabeleça uma decisão mais alinhada com a população.

## **2.2 - A exigência legal de audiência pública para o plano diretor**

Para compreender o plano diretor e o papel da audiência pública dentro dele, é preciso entender o conceito de Direito Urbanístico. Este ramo do direito consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinado a ordenar os espaços habitáveis, ou seja, está relacionado com as legislações reguladoras da atividade urbanística.

Segundo José Afonso da Silva (1981, p.31), a atividade urbanística consiste na ação destinada a realizar os fins do urbanismo, compreendendo momentos distintos que se acham entre si ligados e em recíproca dependência.

“Em verdade, o direito urbanístico no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende normas gerais, de competência legislativa da União (CF, art. 24 ,I, e § 1a), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); normas suplementares de cada Estado (CF, art. 24 ,1, e § 2a) de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VTH, e 182) - agora, por força do Estatuto da



Cidade, com mais unidade substancial. Apesar disso ainda é prudente considerá-lo como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que aos poucos vai configurando suas próprias instituições.” (DA SILVA, 1981, p. 44)

Como bem destacou José Afonso da Silva, o Estatuto da Cidade foi fundamental para solidificação do Direito Urbanístico, representando um enorme salto para o planejamento dos municípios. Sendo assim, é necessário entendê-lo. O Estatuto da Cidade é o conjunto de normas jurídicas dispostas na Lei nº 10.257/2001, estabelecendo as diretrizes para a política urbana disposta na Constituição Federal de 1988.

“Trata-se de uma lei (Estatuto da Cidade) construída com a ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana. A ênfase dos movimentos sociais, nacionais e internacionais, tem sido questionar a supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo, e das edificações urbanas em relação ao direito à vida.” (RODRIGUES, 2004, p.11)

O projeto do Estatuto da Cidade foi apresentado em 28 de junho de 1989 e recebeu parecer favorável do relator, senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC). Após um ano, foi aprovado no Senado e enviado à Câmara dos Deputados, onde, ao longo de onze anos, sofreu diversas alterações. O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal nos arts. 182 e 183, facilitando o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos.

No início, o Estatuto da Cidade sofreu, visto que, aos olhos da elite, era um texto de esquerda, pois visa favorecer o desenvolvimento urbano de maneira aliada com a função social dos terrenos. Entretanto, ao longo do tempo, foi-se evidenciando que o cumprimento da função social dos terrenos era extremamente favorável ao sistema capitalista, uma vez que agregava valor à propriedade.

O Estatuto da Cidade utiliza alguns instrumentos essenciais à sua eficácia. Entre eles, destacam-se: gestão democrática: ocorre por meio da ação de conselhos de política urbana, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias; plano diretor: foco do estudo, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e

referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF); IPTU progressivo no tempo: previsto no § 4º do art. 182, utilizado para fazer com que o terreno cumpra sua função social; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: autoriza a desapropriação de imóveis urbanos ociosos, ou seja, sem função social; concessão de uso especial para fins de moradia: permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem reclamação tenham a posse regularizada; direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno; direito de preempção: preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer; operações urbanas consorciadas entre poder público e iniciativa privada com o objetivo de obter transformações urbanísticas mais eficazes; entre outros.

O Capítulo III da Lei 10.257/2001 trata do Plano Diretor. De acordo com o art. 40 desta lei, o plano diretor, “aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Ele orienta a ocupação e o desenvolvimento urbano das cidades.

“O Estatuto define critérios para Planos Diretores obrigatórios para os municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes; os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; os localizados em áreas de especial interesse turístico, os que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional e nacional relacionados à implantação de empreendimentos e atividades econômicas, públicos e/ou privados, independentemente da dimensão da população”. (RODRIGUES, 2004, p. 13)

Outrossim, destaca-se o art. 182, §1º, da CRFB:

“art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, em por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º: O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana...”

O plano diretor deve ter um conteúdo mínimo, delimitado pelo art. 42 do Estatuto da Cidade. De acordo com este dispositivo, exige-se: (1) a delimitação de áreas urbanas, com a aplicação dos arts. 5º a 8º da mesma lei; (2) disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 da mesma lei; e (3) sistema de acompanhamento e controle.

Fora isso, o plano diretor está presente em outras leis. O Código Florestal obriga a presença das áreas de preservação permanente no plano diretor; a Medida Provisória nº 2166-67/2001, que condicionou a supressão de vegetação de preservação permanente à existência do plano diretor (art. 4º, § 2º); e a NBR nº 12.267 recomenda normas para a elaboração do plano diretor.

As audiências públicas estão presentes no art. 40, §4º, inciso I, da Lei nº 10.257/01. Este dispositivo legal afirma que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Entretanto, não há um procedimento formal da audiência pública, nem mesmo de sua convocação. Essa situação provocará um forte desgaste entre a audiência pública e os cidadãos, conforme será visto no próximo capítulo,

## Capítulo 3 – Procedimento da audiência pública do plano diretor da cidade do rio de Janeiro

### 3.1 – O projeto do Porto do Rio e a convocação para audiências públicas

#### 3.1.1. Um breve resumo

A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha foi regulamentada em 2009 (Lei Complementar nº 101), com o objetivo de modificar o Plano Diretor do Rio de Janeiro e definir uma Área de Especial Interesse Urbanístico. Para isso, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, empresa de economia mista controlada pela prefeitura, para implementar e gerir obras e serviços públicos. O projeto do plano diretor do Rio de Janeiro estabeleceu planos e metas para o desenvolvimento e a gestão do da região portuária da Cidade do Rio de Janeiro, conhecida como Porto Maravilha.

O projeto tinha como objetivo revitalizar essa região, tornando-a um polo cultural e turístico, além de ser atrativa para os investidores privados. Ele visava , de modo geral, melhorar a qualidade de vida dos moradores, valorizando a região para atrair novos moradores, através da inserção de outras funcionalidades, como turismo, cultura e lazer (COSTA, 2011, p. 14).

Entre os planos traçados, constavam a urbanização do Píer Mauá; a Revitalização da Praça Mauá; a construção de 499 unidades na região prioritária a partir da utilização de 24 imóveis degradados na região; a Implantação do trecho inicial do Binário do Porto; entre outros.

Uma das características do projeto foi o zoneamento da região através de áreas específicas para diferentes usos, conforme é verificado na imagem abaixo:



Imagem 1 – Zoneamento do Porto Maravilha (Retirada do slide do projeto)

Ao ler o projeto, percebe-se uma forte ênfase em tornar a região atrativa para os turistas. Segundo a pág. 16 do slide oficial do projeto, houve o desejo pela “criação de um novo Polo Turístico para o Rio de Janeiro, com a recuperação do patrimônio histórico e cultural já existente e a implantação de novos equipamentos culturais e de entretenimento”.

Como pode ser observado nos dias atuais, mais de uma década depois, esse objetivo de tornar a região um polo turístico foi alcançado, principalmente com a inauguração do Museu do Amanhã, que foi proposto por este projeto, conforme pode ser notado na imagem a seguir:



**Imagem 2 – Projeto do Museu do Amanhã (Retirada do slide do projeto)**

Outro fato marcante do projeto foi a demolição do Elevado da Perimetral, que poluía a visão de quem morava próximo e de quem vinha pelo mar. Fora isso, ela tornava a região portuária como um mero local de passagem, contribuindo negativamente para a questão turística.

Especialmente, os bairros portuários foram cercados pela grande avenida e seu muro de edifícios, e pelo viaduto da Perimetral, fazendo com que perdessem a conexão com a cidade e a sua visibilidade, tendo como consequência o isolamento urbano (SOARES; MOREIRA, 2007, p. 106)

Diante disso, nota-se que este projeto não foi significou apenas uma mera mudança. Tendo proporções que perduram até o dia de hoje. Mas será que foi realizado com a efetiva participação popular?

### 3.1.2. As audiências públicas no plano diretor do Porto Maravilha de 2009

Como já foi visto nos capítulos anteriores, é inerente a todo plano diretor a convocação de audiências públicas e neste não seria diferente, visto que apresentava impactos significativos em todos os setores da sociedade carioca. Porém, a forma como se realiza as audiências públicas, desde a convocação até a concretização, não é taxativa, visto que não existe a previsão do procedimento formalizado.

A seguir, é mostrada uma imagem relativa ao planejamento das audiências públicas deste projeto:

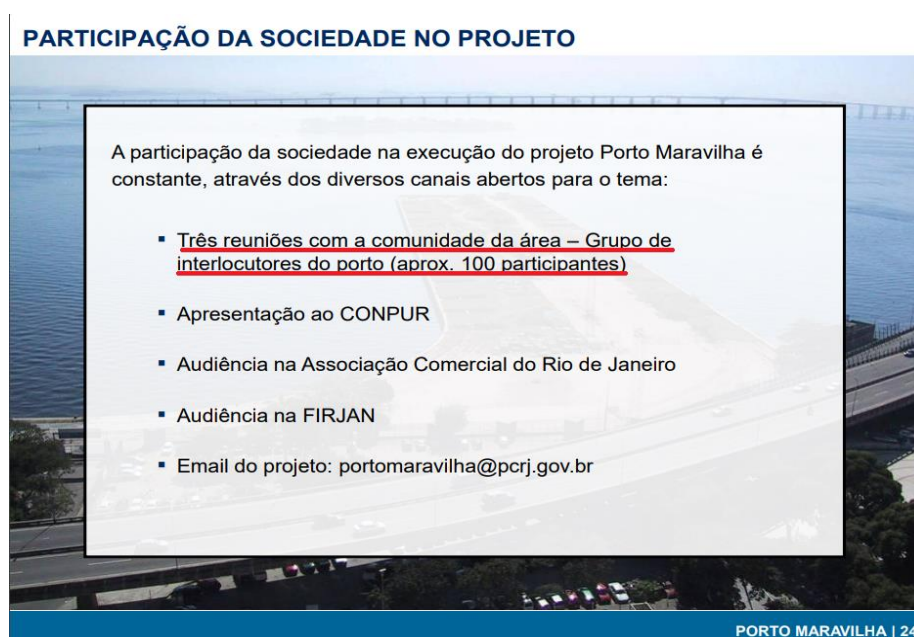


Imagem 3 – Previsão de Audiências públicas no projeto do Porto Maravilha (Retirada do slide do projeto)

Como pode ser visto na imagem anexada, houve a previsão de três audiências com a comunidade da área pertencente à zona portuária. Fora isso, foi divulgado um e-mail aberto à população, para sugestões, recomendações e perguntas.

A primeira audiência foi realizada em 11 de setembro de 2009, presidida pela então vereadora Aspásia Camargo. Nesta audiência, foram debatidos, principalmente, o Projeto de Lei Complementar nº 25/2009, que Modificava o Plano Diretor, que autorizava o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, e o Projeto de Lei nº 260/2009, que concedia a isenção de impostos municipais para os imóveis relativos à Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio.

A segunda audiência foi realizada em 17 de setembro de 2009. Nesta audiência, a incerteza presente entre os moradores da região ganhou destaque: “Sr. Noel, da Ocupação Zumbi dos Palmares, informa que no local estão 120 famílias e que o Ministério das Cidades iria converter os prédios do INSS em habitações de interesse social. Finaliza fazendo uma indagação ao Secretário de Habitação sobre quais as ações previstas. Sr. Valentim, morador no Prédio do IAPETEC, corrige que são 133 famílias e que foram à Brasília e ainda não obtiveram uma solução. Sr. Carlos, do Quilombo das Guerreiras afirma que são 5 ocupações e que estão sendo molestados pela Secretaria Especial da Ordem Pública. Afirma que em sua ocupação existe um teatro que se deseja ver restaurado” (TRECHO RETIRADO DA ATA DO DIA 17/09/2009).

### **3.2 – Análise crítica à luz da participação popular**

A apresentação do projeto previa três audiências públicas com aproximadamente 100 pessoas. Um número ínfimo de pessoas considerando o número de pessoas que seria afetado pelo projeto. Ou seja, a partir disso, nota-se a discrepância evidente entre o número de participantes e a quantidade de moradores da zona portuária.

Essa situação evidencia o fato de que as audiências públicas são realizadas visando apenas preencher o disposto nº 40, §4º, inciso I, da Lei nº 10.257/01, não existindo uma real preocupação com os cidadãos e, principalmente, com os moradores do local diretamente afetada pela mudança.

De acordo com a ata da audiência realizada em 11/09/2009, Damião Braga, representante da Comunidade da Pedra do Sal-Saúde, declarou: “Eu queria saber que reuniões são essas, quais os locais em que ocorreram e quais foram os participantes. Acho interessante se a Prefeitura disponibilizasse a lista de presença

dessas reuniões, porque nós, da comunidade remanescente do Quilombo Pedra do Sal, não tivemos nenhuma informação quanto à realização dessas reuniões sobre o Porto Maravilha”.

Outrossim, o representante da Associação do Moradores da região da Gamboa afirmou: “... esse modelo que está sendo colocado, dessa forma que está sendo colocado, não é uma forma adequada. A forma adequada seria que as populações que vão ser afetadas pudessem participar, que fossem consultadas... sinceramente as pessoas não sabem exatamente o que vai acontecer com a gente ali. E a gente não sabe o que vai acontecer conosco, nem conosco e nem nas outras ocupações, que dizer, na área do Cais do Porto, que é o Quilombo das Guerreiras. Na Venezuela, 53, que é o Zumbi dos Palmares. Não sabemos o que vai acontecer com estas ocupações. A gente quer saber se isto vai nos afetar”.

Ambas as frases demonstram o descaso com as audiências públicas. A convocação das pessoas e suas identidades não foram reveladas aos presentes; nem mesmo constavam na ata como se deu. Ou seja, mesmo que ocorra a audiência pública, ela não é divulgada de forma efetiva.

Este descaso ocorre porque não existe uma formalização do processo de audiência pública, o que torna difícil a realização. Geralmente a convocação acontece através de publicação do edital pelo órgão competente no Diário Oficial. Entretanto, dificilmente as pessoas têm acesso ao edital, visto que não é um hábito enraizado na população.

Destaca-se o seguinte trecho retirado da ATA da segunda audiência pública, realizada em 17/09/2009:

“Sr. Antonio Carlos, morador do Morro da Conceição, afirma que só sabem do projeto pela mídia e que teme o processo de gentrificação dos bairros. Considera que o Morro da Conceição é um elo perdido, onde é possível brincar à noite de pique. Considera que existe uma desconfiança natural com a proposta da Prefeitura e que os moradores não querem perder a harmonia existente. Finaliza propondo que as discussões ocorram na forma da Agenda 21.”  
(ATA DO DIA 17/09/2009)



Como já foi dito nos capítulos anteriores, as queixas e as sugestões das pessoas que comparecem nas audiências, apesar de serem ouvidas, não necessariamente são colocadas em prática. As autoridades competentes não possuem a obrigação de acatar à vontade popular, o que torna a motivação das audiências ineficaz.

Por mais que os cidadãos demonstrem seus questionamentos, estes podem ser, simplesmente, ignorados. Portanto, exigir legalmente a realização de audiências com a população sem tornar necessário que suas queixas e sugestões interfiram diretamente no plano diretor é fazer “para inglês ver”, ou seja, algo que, na prática, não muda em nada.

Diante do que foi mostrado, fica claro que não ter um procedimento específico presente no ordenamento jurídico prejudica a efetiva participação popular. Somado a isso, a falta de relevância na opinião dos habitantes torna a audiência pública ineficaz do ponto de vista da democracia participativa, visto que o poder público apenas consulta os cidadãos, não precisando aderir às sugestões deles.

## CONCLUSÃO

A audiência pública é um instrumento que foi criado para estreitar os laços entre os órgãos públicos e os cidadãos. Ela promove um debate e uma consulta popular de maneira direta, internalizando princípios democráticos da administração pública.

Entretanto, como não há um procedimento específico da forma como deve ocorrer a audiência pública (desde a convocação até a realização de fato), o caráter democrático presente nela perde força. Através do caso concreto utilizado no trabalho, o projeto do Porto Maravilha, foram mostradas a indignação e a falta de ciência dos cidadãos de como foram convocadas e realizadas as audiências públicas.

Diante disso, nota-se que, por mais que a audiência pública seja fundamental para a democracia, ela não basta apenas ser realizada, e sim possuir um método e um ordenamento jurídico próprio que promova aderência das pessoas através da mais efetiva convocação e do mais democrático debate entre cidadãos e órgãos públicos.

**Normas e Publicações consultadas:****Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988****Lei 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.

**Lei 9.784, de 29 de Janeiro de 1999**

Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

**Lei 9.427, de 26 de Dezembro de 1996**

Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências

**Lei 8.625, de 12 de Fevereiro de 1993**

Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

**Bibliografia:**

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade. Eure (Santiago)**, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres**. São Paulo : Saraiva, 1996. p. 3-24: A nova cidadania.

COSTA, N. R. A. **Projeto Porto Maravilha: a importância para o desenvolvimento turístico e sociocultural da zona portuária do Rio de Janeiro**. 2011. Monografia (Graduação em Turismo) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011

CÉSAR, João Batista Martins. **A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais**. Revista do Mestrado em Direito da UCB, v. 5, n. 2, 2011

CRETELLA JÚNIOR, José. “**Princípios informativos do direito administrativo**”, in **REVISTA de Direito Administrativo, nº 93**, Rio de Janeiro: FGV, outubro/1968, pp. 1-10

DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. Revista dos Tribunais, 1981.

DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. **A administração pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização** (substituída pela Revista de Direito Internacional), v. 5, n. 1, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de direito administrativo, v. 191, p. 26-39, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública** in Revista Trimestral de direito público, São Paulo, nº 1, p. 127-139, 1993. Direito Administrativo 15ª Ed.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Forense, 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 anos de direito administrativo**. Rede, Salvador, n. 5, p. 1-24, jan./mar. 2006.

DO NASCIMENTO LOCK, Fernando. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade, v. 1, n. 1, 2004.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LIMBERGER, Têmis. **Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático**. Revista de Direito Administrativo, v. 244, p. 248-263, 2007.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008)**. Reflexión Política, v. 16, n. 31, p. 64-78, 2014.

MAIA, Aline et al. **Análise Do Processo Partipativo Da Audiência Pública Do Plano De Outorgas Do Distrito Federal**. 2014

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 2, p. 1-10, 2005.

MAZZILI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**, 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – Judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. **A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação**. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, p. 303-322, 2009.

PEREIRA MARQUES, Marcelo Henrique. **RDA – revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 199-235, set./dez. 2016

REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Revista da Emerj**, v. 9, n. 35, 2006, p. 158 - 176

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço.** Cadernos Metr pole, n. 12, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

SILVA, Wellington Nascimento; ORRICO FILHO, R mulo Dante; JUNIOR, Walter Porto. PARCEIRA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO DO PORTO “MARAVILHA” NO RIO DE JANEIRO.

SOARES, Evanna. **Audiência pública no processo administrativo.** Revista de direito administrativo, v. 229, p. 259-284, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor.** 2005.

<https://jogoslimpos.ethos.org.br/destaques/audiencia-publica-debate-impactos-sobre-mobilidade-urbana-projeto-porto-maravilha-rio-de-janeiro/> > Acesso em 05/04/2024

[https://www.camara.rio/planodiretor/pd2009/porto2009/aud\\_public\\_porto\\_maravilha.pdf](https://www.camara.rio/planodiretor/pd2009/porto2009/aud_public_porto_maravilha.pdf) > Acesso entre 02/07/2024 e 24/07/2024

<https://www.camara.rio/planodiretor/porto2009.php> > Acesso entre 02/07/2024 e 24/07/2024

[https://www.camara.rio/planodiretor/audienciapd\\_projetoporto.php](https://www.camara.rio/planodiretor/audienciapd_projetoporto.php) > Acesso entre 02/07/2024 e 24/07/2024

[https://www.camara.rio/planodiretor/pd2009/audiencias\\_pd/Aud\\_17.09.09\\_atareuniaio\\_portomaravilha.pdf](https://www.camara.rio/planodiretor/pd2009/audiencias_pd/Aud_17.09.09_atareuniaio_portomaravilha.pdf) (ATA DA SEGUNDA AUDIÊNCIA) > Acesso entre 02/07/2024 e 24/07/2024