

Audiência pública na gestão democrática da política urbana¹

Daniela Campos Libório

Advogada, conselheira federal da OAB por São Paulo, presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB Nacional. Doutora em Direito pela PUC-SP. Pós-doutora pela Universidad de Sevilla. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0421-1182>.

Sumário: I Fundamentação constitucional – II Fundamento legislativo – III Audiência pública e processo – IV Princípios – V Fases – VI Revisibilidade – VII Responsabilidade – Referências

Audiência pública é forma de participação direta da sociedade no processo de formação decisória do poder político e, por isso, é prévia à decisão que se pretende tomar. Pode ser facultativa ou obrigatória e, desde que seja feita, deve ser revestida de elementos garantidores de eficácia e legitimidade. Seu caráter é consultivo e pode ser condição necessária para a validade de atos praticados em sua decorrência.

I Fundamentação constitucional

Constitucionalmente, a audiência pública tem sustentação jurídica de forma explícita e implícita. Sua fundamentação implícita pode ser extraída da sistematização de diversos artigos, sendo que o ponto de partida sempre será o disposto no parágrafo único do art. 1º, ao ser prescrita para o Brasil uma democracia mista, exercida não só por representantes eleitos, mas também diretamente pela população. Ademais, o artigo 5º, XXXIII, reforçado pelo §3º, II, do art. 37, dispõe sobre o direito do cidadão em ser informado e a obrigatoriedade do Poder Público em informar e tornar públicas todas as informações de interesse pessoal, coletivo ou geral, ressalvados os casos de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Na leitura sistemática que se deve fazer da Carta Constitucional, a ordem urbana atinge as três gamas de interesse, o particular, o coletivo e o geral, atribuindo

¹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Audiência Pública na Gestão Democrática da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 49-71.

o direito de qualquer cidadão saber prévia, concomitante e posteriormente do andamento das decisões, projetos e planos de cunho urbanístico.

Cada indivíduo deve encontrar a possibilidade de extrair seu bem-estar, como resultado do exercício da função pública e, no caso, da função urbanística, conforme o prescrito no *caput* do art. 182 da Constituição Federal. O Estado não pode aniquilar a chance de cada um realizar suas pretensões como cidadão, dentro dos parâmetros estabelecidos pela nossa Carta Constitucional. Nasce, com isso, um interesse genuinamente particular, privado que deve ser previsto e protegido pelo ordenamento jurídico. Conforme ensina Celso Antonio Bandeira de Mello, “seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem”.²

Claro está que o Poder Público, ao encaminhar projetos e planos urbanísticos para aprovação, deve considerar que sua execução poderá afetar interesses de outros cidadãos. Como o bem-estar dos habitantes de uma cidade bem como seu pleno desenvolvimento são os valores apregoados constitucionalmente a serem perseguidos, deverão ser criados pelo Poder Público momentos de participação popular para que as diversas forças (por vezes opostas) que existem na dinâmica da cidade possam ter a oportunidade de conhecer, ou propor, as transformações desejadas no cenário urbano.

Como exemplo de interesse pessoal, ou particular, pode-se citar a necessidade de um proprietário saber quais são os regramentos, projetos e planos que circundam sua propriedade para que possa planejar seu uso adequadamente. Casos assim não se esgotam com o conhecimento do zoneamento, por exemplo, posto que a estrutura normativa urbanística é hoje por demais complexa, incidindo sobre subutilizações, superutilizações, investimentos e parcerias entre o Poder Público e o setor privado, entre outras características. Para este proprietário participar de uma audiência pública pode ser fundamental no reflexo ao uso de sua propriedade como também pode ensejar o levantamento de questões de cunho prático que podem interferir no resultado esperado do projeto debatido em audiência.

O interesse coletivo, por sua vez, norteia-se pela mensuração possível dos interessados, seja no plano geográfico, seja numérico, e, em geral, fundamenta-se em bairros, regiões da cidade ou usuários determinados de um sistema. A doutrina explica³ que deve haver um vínculo jurídico, associativo, para caracterizá-lo. No cenário urbano, associações de bairros, condomínios, escolas, comerciantes são exemplos de grupos que podem caracterizar-se como tal.

² *Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros. p. 57.

³ Isabella Franco Guerra, ACP e MA, p. 36-7. RJ: ed. Forense, 1997; Ada Pellegrini Grinover, *Ações Coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores*; in: *Ajuris*, POA, n. 36, p. 8, mar. 1986.

Já o interesse geral atinge a todo e qualquer cidadão que, independente de sua ligação com o projeto debatido, queira exercitar sua cidadania ao acompanhar os debates. Por isso, mesmo aquele que não habita ou trabalha no município onde ocorre a audiência pública pode dela participar como cidadão. Sua legitimidade reside no papel fiscalizador que a sociedade deve exercer sobre a atuação do Poder Público no exercício de suas funções. Dentro desse raciocínio, é possível afirmar que o trato do espaço urbano interessa a todos, se não particularmente, de maneira difusa, isto é, de maneira indistinta, pois o ordenamento urbano não é um bem apropriável de forma exclusiva. Sua titularidade é genérica, seu objeto é indivisível e a plena realização do desenvolvimento urbano aproveita a todos em conjunto, sejam ou não munícipes.⁴

A Constituição Federal eleva o cidadão à categoria de fiscal do Poder Público ao impor a transparência de seus atos como princípio basilar da atuação pública, de tal sorte que seu descumprimento enseja anulação do ato praticado. Essa transparência, ora traduzida em publicidade, ora traduzida no acesso direto às informações, nada mais é do que elemento necessário para o exercício do poder de fiscalização que o cidadão possui. Portanto, se a Carta Magna propugna, por exemplo, pela definição da ação popular como instrumento de cobrança do Estado pela sociedade (cidadão), ensejando uma (re)ação posterior ao ato praticado, nada mais lógico que o sistema jurídico também propicie instrumentos de fiscalização social prévios e concomitante aos atos que, porventura, sejam praticados pelo Poder Público.

Considerando-se que a elaboração de normas urbanísticas bem como a tomada de decisão acerca da matéria devem ser precedidas de um processo *de planejamento*, conforme prevê o art. 174 da Magna Carta, e que esse processo de planejamento envolve, ao menos, levantamento de dados, diagnóstico da situação, seleção de prioridades e elaboração de um plano, o direito da população em receber todas as informações que envolvem esse processo, bem como questioná-las, é um direito constitucional.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a população não pode ser relegada a um patamar de agente passivo, mero expectador, recebendo as informações sem chances efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar. Devem ser criados momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida na sua plenitude. Devem ser momentos ordenados e de conhecimento geral, com finalidades claras onde a população saiba qual papel a ser exercido. São momentos de consulta, debate e também de audiência pública.

⁴ A Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades/Ministério da Cidade dispõe: "Art. 8º As audiências públicas (...) devem atender aos seguintes requisitos: (...) IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência, ou qualquer outra condição, que assinarão a lista de presença;"

Ao Poder Público caberá um papel de educador para a cidadania, o qual não deverá contentar-se com a pouca receptividade da comunidade em eventos públicos coletivos. Informar adequadamente a população que possa ser afetada pela decisão vindoura é de fundamental importância para o desenvolvimento da democracia participativa.⁵ Em casos nos quais a população possui baixa escolaridade, por exemplo, a simples liberação à consulta de projetos a serem debatidos não é suficiente para informá-la. Caberá ao Poder Público competente para a decisão o dever de simplificar a linguagem sem, entretanto, comprometer o conteúdo, de forma que a população entenda o que se passa e possa proceder a uma análise crítica compatível com seus interesses diretos.

Quanto aos dispositivos constitucionais explícitos, o art. 58, §2º, II prevê a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil em razão da matéria nas comissões legislativas. O Texto Constitucional consagra, portanto, a audiência pública como instrumento técnico legítimo de participação popular, ao inserir, no âmbito do processo legislativo, a realização de audiências públicas. Não deverá ser deixado para o exercício discricionário de cada legislatura decidir sobre a conveniência e oportunidade em realizá-la. Se a legislação que trata da matéria nada dispuser a respeito, o regimento interno do Parlamento deverá consignar que todas as matérias que possam interferir na vida da cidade e seus municípios serão objeto, ao menos, de audiências públicas.

II Fundamento legislativo

Quanto à política urbana, as normas gerais editadas pela União, segundo determinação do art. 182 da Constituição Federal, Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, determinaram que o processo de planejamento urbano fosse permeado por uma dinâmica de envolvimento democrático que não se esgota na elaboração do Plano Diretor. Um dos instrumentos utilizados nesse processo permanente de gestão democrática da cidade é a audiência pública.

A audiência pública está inserida no “Estatuto da Cidade” em diversos dispositivos. Dentro do Capítulo IV – “Da Gestão democrática da Cidade”, em seu artigo 43, inciso II, traz a previsão genérica do uso do instrumento junto ao debate,

⁵ Em dissertação de mestrado em Psicologia na UFSC, Sandro Marcelo Xavier, psicólogo social, aprofunda o debate ao constatar em pesquisa que a experiência democrática é fundamental para a manutenção e eficácia dos instrumentos de participação popular: “Os resultados indicaram que os moradores participativos tiveram experiências prévias de participação e envolvimento com movimentos sociais e que estas experiências, muito provavelmente se configuram como reforçadores naturais para a manutenção ou para o aumento da frequência do comportamento de participar. O maior desafio à participação se concentra na população apática, uma vez que não teve acesso a esses reforçadores e tampouco foi objeto de atenção por parte da intervenção social para que ingressassem em condições diferentes de cidadania e comportamento político”.

consulta pública entre outros, para que seja garantida a gestão democrática da cidade. O texto legislativo, ao nominar três formas de participação popular, demonstra haver diferenciação entre elas. Portanto, consulta não é o mesmo que debate ou audiência pública e vice-versa.

Não são poucas as situações fáticas em que as autoridades públicas têm confundido tais formas, relegando a um plano inferior detalhes diferenciadores que possibilitariam o aprofundamento e aperfeiçoamento na percepção da vontade popular pelo Poder Público. Assim, a audiência pública tem sido usada para circunstâncias que se igualam a debates ou consultas. Tal descuido enfraquece esses instrumentos, pois, ao não se respeitar forma, ao se confundir objetos, a finalidade última, a vontade popular, fica obscurecida pelo processo confuso com que foram estabelecidos.

O problema da definição dos objetos não é de fácil solução. A ânsia por vivenciar práticas democráticas pela sociedade civil tem trazido distorções nos processos que deveriam fortalecer nossas instituições. Assim, parece ser defensável equívocos na prática das audiências públicas ao justificar a participação popular em seu processo.

O fato de número considerável de pessoas comparecer em data, hora e local indicado para ouvir e questionar um projeto urbanístico resulta quase que em uma inviolabilidade desse momento, forçando uma eventual convalidação de atos que nem sempre seriam convalidáveis. Portanto, uma convocação frágil, dificuldade na consulta prévia do projeto, a não compreensão exata da dimensão do projeto debatido ou a inadequação do lugar escolhido tolhendo a participação da população podem parecer “detalhes” diante do comparecimento de algumas dezenas, ou centenas, de pessoas à audiência pública.

Não é o que defendemos. É de fundamental importância aprofundar o estudo da matéria de maneira que se delimitem os contornos mínimos a serem exigidos como forma de garantir uma maior dimensão à vivência democrática.

A Lei Federal nº 9.784/99, do Processo Administrativo em âmbito federal, dispõe sobre a possibilidade do órgão público competente, mediante despacho motivado, abrir um período de consulta pública para que pessoas físicas ou jurídicas, manifestem-se caso entendam necessário (art. 31). Neste dispositivo legal, a consulta pública reveste-se de uma conceituação que engloba a manifestação espontânea e ocasional da sociedade onde a não manifestação não implica a invalidação do ato decisório posterior. Diferentemente ocorre com o plebiscito e o referendo, ambos considerados mecanismos de consulta pública. Para estes instrumentos, a participação é obrigatória e seu resultado vincula a decisão pública. Como denominador comum, percebe-se, na consulta pública, a ênfase na opinião da população interessada acerca de um assunto específico, podendo ser um plano urbanístico,

um empreendimento, uma área a ser transformada ou um tema de projeto de lei. Portanto, o Poder Público pode utilizar-se da modalidade da consulta pública sempre que quiser saber a opinião da população sobre um tema, podendo esta revestir-se na forma de plebiscito, referendo ou, de maneira genérica, mediante a disponibilização ou encaminhamento de questão a ser respondida por aqueles cidadãos que assim o desejarem fazê-lo. Pode ser utilizada no início, no decorrer ou na finalização do processo de elaboração de um plano urbanístico, orientando o Poder Público na direção a seguir.

Quanto ao debate, este pode ser detectado tanto como parte de outro instrumento, como a audiência pública, como pode ter existência e finalidade próprias. Temas e assuntos de interesse geral podem ser objeto de debates entre o Poder Público e a população mesmo que não haja um projeto ou plano específico a ser debatido. Pode ser um útil instrumento de conhecimento da vontade popular a que o Poder Público pode fazer uso de forma que o resultado dos debates possa servir de orientação à elaboração de propostas concretas. Por meio de debates a população pode externalizar suas dificuldades, suas prioridades, seus receios. Tendo essa função, o debate pode e deve ser revestido de grande informalidade para que todos os interessados possam se sentir à vontade diante da chance de manifestarem-se.

O disposto nas diretrizes gerais, art. 2º, XIII, estabelece como regra geral a necessária realização de audiência pública entre Poder Público e sociedade em qualquer empreendimento ou atividade que haja interesse em ser implementado e que possa causar efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. O fato desta norma inserir-se nas diretrizes gerais traz efeitos para qualquer instrumento urbanístico, ou seja, independe da definição da elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental ou de um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV, arts. 36 e 37) ou qualquer outro instrumento (consórcio imobiliário, operação urbana consorciada) para ser aplicada. Basta que seu pressuposto ocorra (projeto de empreendimento ou atividade com potencial efeitos negativos à cidade) para ensejar a ocorrência da audiência pública.

Além da previsão genérica, segundo o disposto na Lei Federal nº 10.257/01, art. 40, §4º, I, deve ser garantida a promoção de audiências públicas no processo de elaboração (controle prévio) e fiscalização de implementação (controle concomitante) do Plano Diretor seja no âmbito do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Outro momento consignado para a execução de audiência pública está previsto expressamente para o orçamento participativo (art. 44 do Estatuto da Cidade), artigo esse que deve ser lido junto ao art. 4º, §3º, que dispõe que qualquer instrumento que demande dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal deve ser objeto de controle social com participação direta da sociedade, no que

incluirá, obrigatoriamente, debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas de Plano Plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

III Audiência pública e processo⁶

A audiência pública participa de duas circunstâncias de processo administrativo. Na primeira, insere-se como elemento integrante de um amplo processo que culminará em um ato decisório (por exemplo, a elaboração do projeto de lei que institui o plano diretor). Na segunda, desenvolve-se uma sequência específica de atos e fatos para sua própria realização (a audiência pública propriamente dita).

1. Na elaboração e implementação da Política Urbana deve haver a inserção de um processo democrático participativo para garantir sua eficácia. A formação da vontade popular deve ser colhida por meio de instrumentos claros e objetivos, nos quais o agente público deverá, de forma vinculada, exercer a função de *coordenador* na formação dessa vontade, assumindo, quando necessário, um papel de educador e informador com a responsabilidade de perceber e decodificar as diversas vontades emergentes que fiquem consignadas por esse instrumento.

Diante da inexperiência brasileira na democracia participativa, não seria razoável deixar ao movimento espontâneo da sociedade a formação e exposição de suas vontades com expectativas de que o fizessem de forma clara. Infelizmente se por um lado a criação de regras para a condução da vontade popular pode parecer um engessamento ao surgimento de novas formas, por outro garante certos patamares mínimos que, por sua vez, não obstaculizam sua evolução.

O planejamento urbano insere-se num amplo contexto que inclui diversos instrumentos necessários para o bom desenvolvimento da *urbes*. Levantar dados e estatísticas, fazer diagnósticos, analisá-los, decidir por prioridades e esboçar um projeto de plano urbanístico já requer, por si só, uma demanda humana e material de vulto. Desta feita, não seria possível admitir que, em um Estado social e democrático de direito, a participação popular pudesse estar deslocada de todo esse roteiro para tomar contornos meramente formais. Ou seja, os momentos garantidos à participação popular na gestão da cidade devem ser aproveitados pelo gestor público como elemento indissociável na formação de sua decisão quanto à política urbana a ser estabelecida.

Nesse sentido, qualquer dos instrumentos indicados à participação popular integra-se a um processo político-administrativo em primeiro plano, passando à fase político-legislativa na sequência.

⁶ Adotamos a terminologia “processo” para indicar, conforme esclarecem Ferraz e Dallari, p. 32, um conjunto teleologicamente concebido que se desenvolve, perante a Administração Pública, mediante a prática de atos instrumentais haja, ou não, controvérsia, antagonismo, a ser resolvido pelo Poder Público.

2. A audiência pública, como instrumento direto de participação popular, deve ser cercada de cautelas para que sejam garantidas sua eficácia e legitimidade. Estabelecer quais situações podem ou devem deflagrar sua aplicação, quem são os legítimos interessados no conhecimento e debate do projeto ou plano, as formas de sua publicidade, definição de local, data e hora, registro dos debates, ordem nos questionamentos feitos pelo público, respostas satisfatórias às dúvidas levantadas são itens básicos de qualquer audiência pública, sendo que todas essas etapas deverão seguir uma sequência lógica aos fins pretendidos, e a ausência ou mácula de um deles poderá ensejar sua anulação.

Filiamo-nos à ideia na qual a decisão em realizar uma audiência pública deflagra um processo administrativo cujos elementos e etapas possuem caráter constitutivo por realizar interesses distintos. Reveste-se de uma sucessão de atos e fatos preparatórios que geram efeitos e responsabilidades próprios que independem do ato principal ou, em outras palavras, exercem uma função condicionante ou preparatória ao ato conclusivo ou principal.⁷ Entretanto, o rito e as formalidades estabelecidas, ao não serem exigidas por lei, tornam tal processo não obrigatório. Não significa dizer que os atos e fatos não devam ocorrer, mas o não cumprimento de certas formalidades discricionariamente fixadas pela Administração não influi na legalidade formal do ato. Tal característica não exclui a relevância jurídica do processo, posto que o sistema jurídico permite uma vasta gama de trâmites tanto no âmbito administrativo quanto judicial.

A consequência imediata deste raciocínio demonstra que, se a forma pode ser suprida ou convalidada, o mesmo não se poderá dizer dos demais elementos que devem revestir a prática de cada ato. Motivo e finalidade deverão estar intocados para que o ato seguinte possa ser praticado em sua plenitude. Como exemplo, cita-se o tamanho diminuto do local onde ocorrerá a audiência pública, deixando que parte significativa dos interessados não consiga participar. Outro exemplo é o pouco tempo disponibilizado para consulta do material a ser debatido e exposto, inviabilizando seu acesso para a maioria; ou o registro desordenado das questões suscitadas na audiência pública. São atos e fatos de grande relevância jurídica e que interferem na finalidade última de uma audiência pública.

A necessidade de transformação urbana e sua implementação por meio de uma gestão democrática da cidade em busca do bem-estar de seus habitantes é o ponto de partida para que possa ser analisado mais de perto o motivo que embasa uma audiência pública em âmbito urbanístico.

Os artigos 43, II, 44 e 2º, XIII, do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, deflagram as hipóteses, exemplificativas, em que as audiências públicas devem

⁷ Alberto Xavier. *Procedimento administrativo*, p. 113-115.

ocorrer, ora sendo uma opção do Poder Público, ora sendo impostas a ele diante de determinados fatos.

O motivo factual deflagra, portanto, no Poder Público, a possibilidade/necessidade em agir discricionariamente ou, em certos casos, vinculadamente. Por exemplo, está prevista a audiência pública como elemento indispensável no procedimento de aprovação de empreendimento de grande impacto. Se não houver a especificação dos empreendimentos que se entende causadores de “grande impacto”, por certo haverá uma margem de ocorrências que se resolverá mediante o exercício da interpretação pela Administração Pública, posto que a expressão “grande impacto” não é dotada de sentido unívoco.

Entretanto, tal exercício não faculta grau ilimitado de liberdade, pois sempre haverá situações em que tal norma nunca se aplicará (não são empreendimentos de grande impacto), outras que estarão albergadas por um conteúdo mínimo que seja da sua aplicação (são de grande impacto) e outras, por fim, possuirão um grau de incerteza e que serão definidas pelo exercício discricionário do Poder Público estabelecendo, diante do caso concreto, o limite exato a norma. Portanto, de fundamental importância perceber os limites do poder discricionário no exercício da atividade urbanística, pois sua aplicação poderá ensejar a maior ou menor participação da população no processo de desenvolvimento urbano.

Finalidade – todo ato produzido pelo Poder Público deve atender ao interesse público. É o que se costuma chamar de finalidade remota ou mediata e deve ser analisada em cada instrumento ou instituto a ser aplicado (exemplo: na licitação, a finalidade mediata é fazer com que o Poder Público escolha a melhor opção para realizar o contrato). Já a finalidade imediata ou próxima indica o que se pretende como resultado direto da execução daquele ato (ex.: asfaltar a rua).

Existem alguns instrumentos urbanísticos que permitem ter revista sua finalidade imediata ou próxima desde que o instrumento não se afaste de sua finalidade mediata. É o caso do direito de preempção em que o Poder Público exerce sua preferência de compra na aquisição de imóvel e, mesmo que o imóvel adquirido não seja utilizado para o item a que foi inicialmente destinado (ex.: implantação de equipamentos urbanos e comunitários), não será anulado se mantiver um dos dispositivos que o direito de preempção abraça (ex.: execução dos programas e projetos habitacionais de interesse social). Por certo que tal mudança deverá ser sempre motivada.

No caso das audiências públicas, sua finalidade mediata é a garantia da participação popular diante do processo decisório do poder político. As audiências públicas inseridas no âmbito urbano agregam a esta finalidade a garantia de participação na gestão da cidade. Quanto à finalidade imediata, a audiência pública deve ter, como resultado, o conhecimento, por parte do Poder Público, dos questionamentos,

dúvidas e eventuais elementos novos que possam atingir o projeto debatido, bem como deve responder satisfatoriamente a todas as questões levantadas. Não se pretende, com a audiência pública, a unanimidade, mas o amplo conhecimento social daquilo que interfere na dinâmica urbana com reais possibilidades de interferência por parte da população.

A Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, em seu art. 8º, dispõe que as audiências públicas determinadas pelo art. 40, §4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, demonstrando os diversos resultados que tal instrumento pode ter. Ressalte-se apenas que este dispositivo poderá ser usado não só quando da produção do Plano Diretor como também em ações pontuais, sejam estas normativas ou não (projetos, por exemplo).

Mesmo referindo-se à Resolução CONAMA nº 9,⁸ ensina Paulo Affonso Leme Machado⁹ que a audiência pública possui dupla função: o órgão público deve prestar informações ao público e o público deve passar informações à Administração Pública. Para que o Poder Público cumpra adequadamente sua função, deverão estar presentes os profissionais técnicos (agentes públicos e privados) responsáveis pela elaboração e fiscalização do projeto de forma a dirimir satisfatoriamente as dúvidas que surjam durante a audiência pública.

Assim, caso a audiência pública não cumpra com sua finalidade, não terá validade ou legitimidade para ser contabilizada pelo Poder Público como etapa de participação popular.

IV Princípios

Deve ser garantida a este momento-cidadão a plenitude do exercício de todos os princípios democráticos, como aqueles dispostos para o processo administrativo. A Lei Federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo em âmbito federal, determina em seu art. 2º a obediência, ao menos, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A doutrina tem destacado, entretanto, princípios próprios para a audiência pública, como o devido processo legal, a oralidade, a publicidade e o informalismo:¹⁰

⁸ Resolução CONAMA nº 9, art. 1º: *a audiência pública, no processo de licenciamento ambiental, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e de seu referido RIMA dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.*

⁹ *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 234, SP: Malheiros.

¹⁰ Augustin Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tII, p. XI-15; Adilson Dallari e Sergio Ferraz, *Processo Administrativo*, p. 143-144.

1) *devido processo legal* – desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o devido processo legal ampliou seu alcance para os processos administrativos pelo disposto no art.º 5º, LIV e LV, ao estabelecer que ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, assegurando-se, de forma mínima, o contraditório e a ampla defesa em processos administrativos. Mais que a observação do cumprimento formal das leis e da Constituição, o *due process of law* também possui um conteúdo material por meio do respeito aos valores fundamentais da Constituição.

O contraditório e a ampla defesa são princípios interdependentes, complementares, que se inserem no devido processo legal como partes indissociáveis de seu conceito. O direito à ampla defesa nada mais é do que o direito à resistência por pretensões opostas por terceiros. Em princípio não deve sofrer restrições. Entretanto, em se tratando de processo administrativo, não é demais observar que a ampla defesa deve ser compatibilizada com características peculiares do exercício da função administrativa, tais como a urgência no atendimento ao interesse público e à discricionariedade. Se por um lado temos um aparente conflito de interesses (o particular a se defender e o Poder Público em bem exercer sua função), por outro não se pode esquecer que o objetivo maior nas audiências públicas é estabelecer um tripé no qual a sociedade comparece de forma definitiva para seu resultado final.

Portanto, se existem dúvidas com relação a um empreendimento particular, seja pelo lado da Administração, seja pelo da sociedade, é do interesse público que tais dúvidas sejam esclarecidas, permitindo que o empreendedor possa expor de forma mais detalhada acerca do projeto.

O contraditório estabelece o direito à informação e o direito à reação. Sem estar bem informado, não será possível reagir adequadamente. Neste sentido, cabe salientar que a relação de oposição que se estabelece no contraditório pode ocorrer tanto entre os dois polos dos administrados (sociedade e empreendedor) quanto entre o(s) administrado(s) e a Administração, entretanto não é fundamental que ela se estabeleça, pois não há necessariamente o surgimento de vontades contrárias na audiência pública. Fundamental que se estabeleça uma relação de igualdade entre todos, ou seja, que haja a igualdade no acesso às informações e no andamento do processo.

2) *informalismo* – a formalização do processo administrativo não pode e não deve servir de obstáculo para eventual postulado de interessado, podendo dispensar-se certas formalidades desde que não se atinja a segurança jurídica ou macule os fins almejados pelo sistema normativo.¹¹ É irrelevante que tal formalidade não tenha sido efetuada pela autoridade pública ou pelo particular considerando-se

¹¹ AD e SF, p. 80.

convalidado o momento processual caso haja o prosseguimento do feito sem prejuízo ao interesse público ou particular e desde que não haja oposição manifesta neste caso.

A Lei Federal nº 9.784/99, em seu art. 7º, ao impor que *órgãos e entidades da administração elaborem modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes*, objetiva apenas e tão somente facilitar a comunicação e o sistema de informação com o particular definindo quais informações são relevantes para seu conhecimento, entendimento esse reforçado pelos incisos VIII e IX do art. 2º, quando dispõe sobre a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”.

Assim, tanto a exigência no cumprimento da forma quanto os elementos ou informações exigidos em seu preenchimento devem seguir um parâmetro de razoabilidade, proporcionalidade e boa-fé por parte da administração pública não podendo esta valer-se destes expedientes para dificultar ou impedir o particular de satisfazer seu interesse. Estabelecer critérios desarrazoados para que a população consiga proceder à consulta da documentação objeto da audiência pública é um exemplo real. Lúcido o esclarecimento de Odete Medauar ao equivaler o informalismo a um formalismo moderado, onde a simplificação dos ritos e formas bem como uma interpretação flexível e razoável possam garantir o respeito aos direitos dos cidadãos.¹²

3) *oralidade* – o ápice de uma audiência ocorre na fase presencial, quando espera-se que os presentes tenham oportunidade em expor suas ideias ou defender-se das argumentações dos outros participantes. Assim, de suma importância o princípio da oralidade, por garantir que em toda audiência pública tenha, como momento máximo, os debates. Ouvir e ser ouvido por todos deve ser uma garantia a ser assegurada pela autoridade competente, que deve estar presente à sessão. Não basta possibilitar que todos tenham direito a voz; é fundamental que tudo o que seja falado e debatido seja registrado e consignado pela autoridade como forma de garantir sua eficácia plena. Mesmo que seja uma audiência pública que trate de um empreendimento de interesse meramente privado, deverá atentar para todas as informações trazidas para que possa formar seu juízo a respeito da situação.

Assim, pode-se afirmar que o momento do encontro, em data, hora e local previamente divulgados, deve ser precipuamente verbal, ou seja, trata-se da oralidade em sentido estrito demarcando a essencialidade dessa forma sobre as outras formas de manifestação (escrita, audiovisual, visual). Para que esse momento seja

¹² MEDAUAR, Odete. *Processo administrativo*. SP: Cultural Paulista, 1998. p. 22-23.

equilibrado e possa garantir sua legitimidade, deve-se garantir a eficácia dos princípios da proporcionalidade e da isonomia como forma de franquear a palavra e a participação dos presentes equitativamente.

4) *publicidade* – o princípio da publicidade, que possui *status* constitucional pelo art. 37, revela o dever do Poder Público em ser transparente nas suas ações. Disso decorre uma série de desdobramentos que, para a audiência pública, confirma-se sempre em razão da eficiência do ato praticado. Ou seja, a divulgação deverá garantir que a população tome conhecimento não só da data, horário e local em que ocorrerá, mas consiga compreender o que ocorrerá naquele momento e por que a participação da população é importante. A publicidade eficaz possui um papel informador, decodificador, nem que para isso o Poder Público precise destacar alguns agentes públicos para que procedam a explicações simplificadas acerca dos elementos básicos da audiência que está sendo convocada, despertando, com isso, o interesse da população na participação da audiência pública.

A publicidade sobre a audiência pública poderá trazer sua eficácia ou até a nulidade. Significa dizer que publicar em jornal local, divulgar na rádio comunitária, por faixas em lugares estratégicos (igrejas, escolas, etc.), além de afixar no mural de avisos do saguão de entrada do órgão público, são considerados meios válidos e necessários à boa informação da audiência pública. Por isso, não basta a mera publicação do extrato de convocação da audiência pública no Diário Oficial, posto que, obviamente, tal publicidade não atingirá o grupo social devido.

Ora, se a audiência pública é um mecanismo que viabiliza a publicidade de certo projeto, nada mais natural e correto que haja a publicidade adequada para que possa atingir seus fins.

V Fases

Considerando que a audiência pública é a soma de atos e fatos produzidos de forma ordenada e concatenada para que se atinja um resultado, tendo como momento principal a exposição do projeto, os debates subsequentes e as respostas às questões suscitadas, percebe-se a estruturação de um processo composto por três fases: uma fase prévia, preparatória ao encontro, uma fase que envolve o encontro e todos os seus elementos e uma fase subsequente ao encontro.

1 Fase preparatória

Regulamentação – a audiência pública é um instrumento que necessita de disposições legais específicas para ter sua eficácia garantida? O certo é que um país necessita de tanto mais leis quanto mais as desrespeita. Sendo assim, pode-se afirmar pelo sistema jurídico nacional vigente que seria deveras salutar se a União editasse normas gerais a respeito dos instrumentos de gestão democrática (não

só a urbana) para que houvesse uma garantia mínima de regularidade em sua aplicação e resultado.

Não são poucos os relatos de audiências públicas que se transformam em bate-boca ou, no polo oposto, se transformam em uma sessão de cinema na qual os expectadores (a população) assistem sentados a uma belíssima projeção de cidade ideal em *power point*, finalizando com café e bolachas. Por certo a participação da população não pode estar apegada à ideia de um momento presumível, regulamentável e endurecido, tolhendo a espontaneidade dos presentes na prática da argumentação. Entretanto, normas gerais poderiam traçar elementos mínimos necessários às várias etapas do processo que devem permear uma audiência pública.

O Conselho Nacional das Cidades editou a Resolução nº 25, que dispõe sobre os elementos fundamentais para a boa realização de uma audiência pública.¹³ Entretanto, não há como deixar de abordar a questão da hierarquia da norma estabelecida. Resolução é ato administrativo que contém deliberação de órgão colegiado. O Conselho Nacional das Cidades é órgão que integra o Ministério das Cidades e, portanto, situa-se dentro da esfera federal. Desta feita, não gera obrigação de cumprimento pelos órgãos estaduais ou municipais. Recomendar a obediência ao disposto na Resolução não gera obrigação.

Entretanto, diante da necessidade do Poder Público motivar seus atos, pode-se refletir sobre a possibilidade de exigir que o Poder Público Municipal, ao não ter editado qualquer norma própria a respeito do procedimento a ser adotado para audiências públicas, indique qual norma adota, de forma a trazer segurança jurídica entre as relações estabelecidas. Assim, considerando-se que o Conselho Nacional das Cidades traz a público uma resolução a respeito, e considerando-se que tem sua competência definida em lei, é possível admitir que esta resolução deva ser obedecida por todos aqueles que não possuem sua própria normativa sob pena de agirem desmotivadamente.

Os municípios deverão ter sua própria regulamentação sobre audiências públicas, podendo ter natureza jurídica de lei ou ato administrativo, o que resultará em incidências diferentes: a lei poderá prever que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo obedeçam a seus dispositivos; se ato administrativo, incidirá apenas nos órgãos subordinados ao referido ato. O Poder Legislativo poderá editar regras em seu regimento interno acerca do procedimento a ser seguido em audiências públicas.

¹³ O Conselho das Cidades, em razão do disposto pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, tem competência para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. Em face desta normativa, editou a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, cujo objeto trata especificamente dos instrumentos de participação democrática na gestão urbana. Entre eles, a audiência pública.

Mesmo que o Poder Público Municipal não possua legislação municipal que regulamente as audiências públicas e queira aprovar certo empreendimento de impacto que considere vantajoso para seu município, deverá proporcionar ao menos uma audiência pública para que a população participe do processo decisório, opinando, questionando, sugerindo, sob pena da posterior licença da aprovação (construção, funcionamento) concedida nestes termos ser nula por não ter inserido a participação popular como elemento indissociável do processo de formação de vontade do interesse público nos empreendimentos urbanísticos. Por certo que, face ao princípio de eficiência e da segurança jurídica, os atos preparatórios havidos no processo de concessão da licença que puderem ser reaproveitados deverão sê-lo, no caso de ser renovado o pedido de licença após sua eventual anulação.

Definição do objeto – se a audiência pública destinar-se à análise e discussão de um empreendimento, este deverá ser considerado um único objeto, de maneira que não se perca a universalidade de seu contexto. Caso haja elementos demais para serem discutidos em uma única sessão, esta poderá ser desdobrada em quantas forem necessárias até que a integralidade de seu objeto esteja satisfeita. Nesta hipótese, haverá uma única audiência pública executada em diversas sessões. Toda a fase preparatória é única, seu objeto e sua finalidade, *idem*. Deverá apenas haver convocações individualizadas para cada sessão.

Da mesma forma, poderá haver mais de uma audiência pública quando atingir população que esteja em área extensa inviabilizando uma única convocação geral.

Titularidade pela convocação – de maneira geral, o Poder Público é o responsável pela convocação da audiência pública. Na ausência de dispositivo legal específico, a competência interna será definida em razão da matéria, já que a Administração Pública estrutura-se dessa forma (critério da especialidade).

Entretanto, a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades prevê, em seu art. 9º, que a audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município. Assim, caso o Poder Público permaneça inerte diante da necessidade de uma convocação de audiência pública, o eleitorado do município poderá fazê-lo suplantando a omissão pública, que deverá propiciar todas as condições para sua consecução, sob pena de improbidade administrativa.

Destinatários – o princípio democrático não se traduz em participação de qualquer população em qualquer ato. Deve haver, na verdade, uma qualificação, ou seja, as pessoas interessadas no tema colocado devem ser adequadamente informadas e convidadas a participar e opinar a respeito. A participação daqueles que não possuem um interesse específico na audiência pública (interesse geral) é eventual e pode e deve ser considerada, entretanto a presença apenas desta população não garante a legitimidade da audiência pública.

Horário e data – a definição da data e horário deve atender aos princípios da razoabilidade, eficiência e boa-fé. Não é possível, para o cidadão comum, comparecer em audiência pública marcada para as 15h em uma terça-feira. A rotina do município deverá ser observada, pois poderá haver necessidades ou costumes locais que possam interferir no resultado da audiência pública. Como exemplo, citamos alguns municípios pequenos que tendem a marcar para as 18h15, logo após o término do expediente, com o fito de não dispersar os interessados; em outros, os eventos são marcados para após a novela; em grandes municípios marcar para sábado pela manhã pode trazer maior viabilidade.

Local – o local onde ocorrerá a audiência pública deverá ser de fácil acesso a todo tipo de cidadão.¹⁴ Não significa que o Poder Público deva garantir que todo e qualquer cidadão chegue até a audiência pública, entretanto, deverá haver bom senso na escolha do local tanto com relação ao acesso por meio de transporte coletivo, viabilidade em estacionamentos, quanto ao tamanho e condições do local, possibilitando a representação dos diversos segmentos sociais, sem restringê-los ou impedir o acesso. Deve ser considerada também a possibilidade de alternância do local da audiência pública nos casos em que haja necessidade da convocação de mais de um encontro. Essa alternância pode garantir uma maior representatividade da população.

Documentação – toda a documentação que for exibida na audiência pública deverá ser disponibilizada anteriormente para a população. Nada impede que o órgão público encaminhe todo o material para ficar alguns dias com o Ministério Público e para determinadas entidades locais de grande representação e, após, disponibilize para consulta pública. Conhecer o teor do material apenas no dia da audiência pública é tolher o direito à informação e inibir o processo democrático, pois o poder de argumentação e debate fica enormemente reduzido.

Publicidade – além das considerações feitas anteriormente acerca do princípio da publicidade, acresçam-se as disposições da Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, em especial do art. 4º,¹⁵ que definem etapas da publicidade acerca da audiência pública de forma a revesti-la de ações que garantam a participação popular.

¹⁴ Resolução nº 25 CNC, art. 5º, II – garantia da alternância dos locais de discussão art. 8º, II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

¹⁵ Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

2 Fase presencial

Art. 8º, III, IV e V

Representação – é possível a representação mandamental na audiência pública. Desde que revestido de boa-fé, não vemos como negar tal possibilidade. Ser representado por livre disposição de vontade é direito de qualquer cidadão. Para garantir a lisura da aplicação deste instrumento, devem-se tomar alguns cuidados, como dispor que no mandato haja informações que qualifiquem aquele que está outorgando a procuração e que lhe fazem parte interessada na audiência pública. Tal instrumento pode ser particularmente útil para setores sociais que não estejam formalmente registrados, o que os capacita à representação.

Outro ponto a ser considerado é a manifestação da vontade. Ela é presencial, ou seja, o direito se realiza com a presença do cidadão na audiência pública e deixa de existir se não comparecer ao local, dia e horário marcados. Por isso, de grande importância o procedimento de convocação, face a grande oralidade que se imprime à audiência pública e cuja ausência de eventual interessado fará cessar seu direito.

Objetivo – a audiência pública ocorre quando o Poder Público, ou o empreendedor, concluiu parte significativa de seu projeto e o apresenta para a população de maneira desembaraçada e livre para responder às dúvidas e eventuais incongruências que possam existir. É uma etapa conclusiva, pois após sua ocorrência restará, ao Poder Público, proferir o ato decisório sobre o projeto debatido.

É instrumento de democracia direta, pois a população tem a oportunidade não só de esclarecer pessoalmente a respeito do projeto em debate como questionar seu conteúdo com direito a resposta pelo agente público competente.

3 Fase posterior

Divulgação dos resultados – transcrita a ata da audiência pública, esta deverá ser publicada junto aos anexos, obedecendo aos princípios formadores do processo administrativo. Tudo aquilo que tiver sido debatido e trazido para conhecimento do Poder Público deverá ser sopesado de forma a fundamentar a decisão final acerca do projeto. Ensejará nulidade o ato decisório maculado por motivo que desconsidere o conteúdo da audiência pública. Com isto, afirmamos que a decisão final está vinculada à etapa da audiência pública, aos seus debates, a questões e dúvidas. Para encerramento da audiência pública, deve haver satisfação de tudo o que suscitado pelos presentes. Desconsiderar imotivadamente fatos novos e não albergados pelo projeto expostos na audiência pública vicia o ato decisório.

Alteração do projeto – se houve o transcorrer de um processo democrático, com a participação da população de maneira ativa, opinando, sendo informada sistematicamente a respeito das possibilidades de transformação de sua área de interesse e, durante a audiência pública, não houve questionamentos que suscitassem

a insatisfação ou temeridade justificáveis, o projeto não pode ser alterado após o término da audiência pública pela vontade do Poder Público ou do empreendedor.

Entretanto, caso ocorram debates e dúvidas, poderá haver modificação no projeto com o intuito de ajustá-lo às questões havidas. Nesse caso, o Poder Público deverá convocar outra audiência pública para debater apenas acerca dos itens alterados de modo a garantir um mínimo de segurança jurídica e eficiência no andamento dos projetos naquelas partes que suscitaram dúvidas.

VI Revisibilidade

A audiência pública pode ser repetida por motivo de vício, irregularidade, readequação do projeto ou para dissipar todas as dúvidas. Tais situações não se enquadram naquelas anteriormente citadas nos casos de múltipla convocação. Este tópico visa analisar o refazimento de audiência pública já executada.

Conforme ensina Paula Affonso Leme Machado,¹⁶ a audiência pública poderá ser repetida, sem limites de vezes, diante da constatação de vícios formais do EPIA e do RIMA. Se houver defeito no documento apresentado, o Poder Público poderá remarcar a audiência pública solicitando que o documento apresentado seja refeito naquilo que produziu dúvidas. Por certo essa reformulação não deverá ser motivada por questões ideológicas ou políticas, mas sim técnicas.

De toda forma, a mácula na convocação, na consulta dos documentos, na escolha do local, na falta de garantia de participação proporcional entre os presentes ou qualquer outro elemento que integre uma das fases da audiência pública poderá caracterizar a existência de vício no ato praticado. Caberá ao Poder Público analisar a dimensão do vício e ponderar, diante do caso concreto, a pertinência da declaração de anulação do ato praticado. O que ocorre é que, parte das vezes, tal anulação ensejará a repetição da audiência pública, implicando gastos financeiros, materiais e de tempo, no que pode resultar em prejuízos diversos para parte dos envolvidos no projeto. Não queremos com isso dizer que deve-se menosprezar os atos praticados mediante burla à legislação. O Poder Público deverá aproveitar, tanto quanto possível, os atos anteriormente praticados e agir tão logo tome ciência da deficiência do ato. A reação do Poder Público deverá ser proporcional ao potencial dano resultante do vício praticado.

Nos casos onde haja a insatisfação e dúvidas suscitadas entre os participantes, o Poder Público competente poderá decidir por nova convocação para que todas as dúvidas sejam dissipadas, podendo, inclusive, convidar técnicos ou especialistas que possam elucidar as questões formuladas.

¹⁶ *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 238.

VII Responsabilidade

O art. 2º do Estatuto da Cidade dispõe sobre as hipóteses em que o prefeito e demais agentes públicos envolvidos na elaboração, execução e implementação do Plano Diretor incorrem em improbidade administrativa. Sobre esse dispositivo cabem algumas considerações.

Os incisos II, III, IV, V e VIII do art. 52 incidem apenas e tão somente sobre o Poder Executivo por se referirem a ações da prática executiva e administrativa, tais como o inadequado aproveitamento de imóvel incorporado face à desapropriação-sanção; adquirido face o exercício do direito de preempção; aplicar de forma inadequada os recursos provenientes de outorga onerosa ou operação urbana consorciada, bem como a aquisição de imóvel por valor superior ao de mercado quando do uso do direito de preempção.

Entretanto, quanto aos incisos VI e VII, nestes é possível vislumbrar a responsabilidade de integrante do Poder Legislativo face à necessidade de aprovação de lei para aplicação dos instrumentos urbanísticos e da política urbana. Referido projeto de lei, durante o trâmite legislativo, deverá ser discutido com a população. O Poder Legislativo Municipal deverá dar bom andamento ao projeto que lhe for encaminhado, garantindo publicidade e participação popular em todas as hipóteses de alteração legislativa que verse sobre política urbana.

Quanto à audiência pública, prevista no seu inciso VI, seu não cumprimento incidirá em improbidade administrativa se a autoridade pública ou agente público não respeitar os requisitos que garantam sua eficácia ou impedi-la de qualquer forma. Poderá, ainda, face o disposto nos artigos 53 e 54, caracterizar atentado à ordem urbanística com possibilidade de se ajuizar ação cautelar (ex. suspensão de audiência pública) pelo não atendimento dos requisitos que garantem à manifestação popular a chance de integrar a formação da vontade pública.

Deve tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo deflagrar, organizar, normatizar, dar publicidade, realizar e fiscalizar todo o processo que envolve uma audiência pública, no âmbito de suas competências específicas. A realização em um dos Poderes não supre a omissão do Poder inerte. A fiscalização e atuação do Ministério Público e da sociedade podem até trazer eventual legitimidade diante da ausência de audiência pública perante um dos Poderes, porém não excluirá, do agente público responsável, a incidência da improbidade por atentado à ordem urbanística.

Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. Estatuto da Cidade, Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

- COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Normas de Processo administrativo no Estatuto da Cidade*. Estatuto da Cidade, Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações Coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores. *AJURIS*, Porto Alegre, n. 36, 1986.
- GUEDES, Jefferson Carús. *O princípio da oralidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- GUERRA, Isabella Franco. *ACP e MA*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- MEDAUAR, Odete. *Processo administrativo*. São Paulo: Editora Cultural Paulista, 1998.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Editora Iglu, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- XAVIER, Alberto. *Procedimento administrativo*.
- XAVIER, Sandro Marcelo. Dissertação de Mestrado em Psicologia na UFSC.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIBÓRIO, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 287-306, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART12.SP
