

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Vinícius Francisco Toazza

O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E O MUNICIPALISMO
BRASILEIRO

Passo Fundo
2013

Vinícius Francisco Toazza

O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E O MUNICIPALISMO
BRASILEIRO

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da professora Dra. Janaína Rigo Santin.

Passo Fundo
2013

À minha mãe, Gladis de Lourdes Locatelli Toazza, ao meu pai, Alcides Luiz Toazza (*in memoriam*); às minhas irmãs, Márcia Teresinha Toazza e Karine Consoladora Teixeira; aos meus cunhados, Marcos Fernandes Zene Cardoso e Márcio Luiz Teixeira; aos meus sobrinhos, Júlia Caroline de Souza, Felipe Eduardo Teixeira e Ana Caroline Teixeira, por toda a compreensão e apoio, nos momentos em que estive ausente, bem como pelo incentivo, amor e carinho que nunca me faltou.

Aos meus amigos Pe. Diego Tonet, Pe. Sidney Martins da Silva, Ir. Imelda Maria Jacob, Ir. Salete Ines Rambo, Bruna Melina Folchini, Mariane Da Cas, Gabriela Gomes Marques e Josefer Eboni Borba por todo o convívio, apoio, conselhos e pelas vezes em que encharquei vossas camisetas com minhas lágrimas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde e força que me foram concedidos durante toda minha vida.

À Prof^a Orientadora, Dra. Janaína Rigo Santin, pela amizade, apoio e orientação na realização do período de pesquisa.

À Prof^a Me. Adriana Fasolo Pilati Scheleder, pela amizade e pelas oportunidades na pesquisa científica.

Ao Prof^o Me. Giovanni Bigolin, pelas brilhantes aulas de Direito Administrativo.

Ao Coordenador do Curso de Direito, Dr. Giovanni da Silva Corralo, pelas vastas oportunidades de aprendizado e desenvolvimento crítico.

À Prof^a Me. Telma de Paula Reis, pela amizade, apoio e auxílio nas correções da monografia.

À colega e amiga Sheron Marcante, por todos os momentos de trabalho e alegria compartilhados.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização da monografia.

“Não há, senhores, corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de Estado, sem vida municipal.”

Rui Barbosa

RESUMO

O Princípio da Participação é um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, decorrente do Estado Brasileiro ter adotado como forma de Estado o Estado Democrático de Direito, que fez com que fossem instituídos os mecanismos participativos. Nesse contexto, o problema a ser analisado é a possibilidade de concretizar este princípio e tornar efetiva a participação da sociedade civil nas questões relativas à gestão da *res publica*, mediante a realização de audiências públicas, do orçamento participativo, das consultas públicas, dos debates públicos, da coleta de opinião e o do colegiado público no município, ante a imaturidade democrática e apatia (desinteresse) política dos cidadãos brasileiros. Para tanto, o método de abordagem adotado no desenvolvimento da pesquisa é o dedutivo, pois parte-se de uma ideia geral de participação a fim de analisar os seus institutos particulares. Ainda, utiliza-se como método de procedimento o comparativo, tendo como objeto os modelos e as técnicas participativas de outros Estados, especialmente o do Estado Português, que trata do Contencioso Administrativo como órgão judicante, o qual possibilita a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito, assegurando a eficiência estatal na esfera do procedimento administrativo. Dessa forma, verifica-se que a descentralização e a participação cívica são pressupostos fundamentais para a efetividade do Princípio da Participação, principalmente através dos instrumentos participativos. Pois, assim atinge-se a finalidade de garantir os interesses locais e aproximar os cidadãos da Administração Pública.

Palavras-chave: Descentralização. Mecanismos Participativos. Municipalismo. Poder Local. Princípio da Participação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 MUNICIPALISMO	11
1.1 Origem e evolução histórica do município no constitucionalismo brasileiro.....	11
1.2 A autonomia municipal.....	18
1.3 A elevação do município como ente federativo pela constituição federal de 1988.....	21
1.4 Poder local	23
1.5 Descentralização	26
1.6 Princípio da participação	29
1.7 O modelo do consensualismo	34
2 MECANISMOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	36
2.1 Audiência pública	37
2.1.1 Audiências públicas no procedimento administrativo brasileiro	40
2.2 Orçamento participativo	43
2.3 Debates públicos	45
2.4 Coleta de opinião	46
2.5 Colegiado público	47
2.6 Consulta pública	48
3 A CONCRETIZAÇÃO DO PODER LOCAL ATRAVÉS DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS	50
3.1 A efetividade do princípio da participação através das audiências públicas	50
3.2 O estatuto da cidade e obrigatoriedade na realização das audiências e consultas públicas	56
3.3 A efetividade do princípio da participação e as audiências públicas nos modelos jurídicos do direito comparado	60
3.3.1 A participação e as audiências públicas no contencioso administrativo português .	60

3.3.2 Sistema norte americano	63
3.3.3 Sistema espanhol	64
3.3.4 Sistema alemão.....	65
3.3.5 Sistema italiano	66
3.3.6 Sistema francês.....	67
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito, os valores democráticos irradiam-se sobre o ordenamento jurídico e sobre as atividades estatais, afirmados pelos métodos de participação cidadã presentes na Constituição Federal da República Brasileira de 1988, que garantem intervenção direta ou indireta da sociedade civil na Administração Pública.

Compreende-se como participação indireta a escolha periódica de representantes para ocupar cargos eletivos na função pública estatal e como direta a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões por meio dos vários institutos participativos validados pela soberania popular.

Nesse sentido, esta concepção traz um novo paradigma no campo político de definição da tomada de decisões por parte dos governantes, criando-se espaços plurais de penetração da sociedade civil nos mecanismos de formação das tutelas jurídico-políticas, a fim de que os cidadãos possam participar, individual ou coletivamente, das tomadas de decisões que afetam a vida da coletividade. Trata-se da administração consensual, que visa, como principal mecanismo participativo, à audiência dos interessados. Entretanto, a decisão final é do Poder Público, que ficará o mais próximo possível da síntese extraída do interesse da coletividade, devido ao Controle Social.

A partir disso, tendo-se como tema o Princípio da Participação e o Municipalismo Brasileiro, o problema consiste na possível concretização deste princípio constitucional através dos institutos participativos em um país em que há imaturidade democrática e apatia (desinteresse) política.

Dessa forma, o presente estudo justifica-se pelos seguintes motivos: I) porque envolve o interesse social do elemento subjetivo do Estado; II) porque diz respeito ao bem comum; III) porque efetiva o princípio da participação; IV) porque torna mais próxima a relação entre administrado e o administrador; V) porque demonstra a forma pela qual se oportuniza aos cidadãos exporem suas ideias.

Para tanto, o método de abordagem adotado no desenvolvimento da pesquisa é o dedutivo, pois parte-se de uma ideia geral de participação a fim de analisar os seus institutos particulares. Posteriormente, a abordagem foi de teor comparativo, tendo por base comparar elementos diferentes levando em conta suas distinções e semelhanças, para que, no fim,

possam-se estabelecer relações entre eles.

Já o método de procedimento desenvolvido, inicia-se, com levantamento bibliográfico na área jurídica, através de doutrinas, jurisprudência, legislações, revistas e artigos jurídicos, bem como o uso da internet. E, com os dados angariados, procede-se com a formulação do texto escrito. Fazendo uso do método de procedimento tipológico, ao passo que se deseja comparar a realidade local com o modelo ideal, já alcançado pela cidade Autônoma de Buenos Aires na Argentina, visto que esta traz a regulamentação do instituto da audiência pública. Assim como, as resoluções de n. 006 de 11/05/2009 do Ministério Público da Bahia e a de n. 002 de 17/04/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, os quais também disciplinaram.

Assim, no primeiro capítulo demonstra-se a evolução histórica do município no constitucionalismo brasileiro, verificando seus avanços e retrocessos, até adquirir autonomia e ser elevado a ente federativo. Considera-se, a partir disso, o poder local sob dois ângulos: o da descentralização e o da participação popular por meio do Princípio da Participação.

No segundo capítulo estuda-se a efetividade dos institutos participativos: da audiência pública, do orçamento participativo, dos debates públicos, da coleta de opinião e o colegiado público, como uma forma de participação da sociedade civil na Administração Pública, utilizando o consensualismo como uma prática de interação entre o administrado e o administrador para a realização do bem comum, mediante uma decisão coesa e com maior aceitação.

No terceiro capítulo objetiva-se averiguar a concretização do Poder Local e a efetividade do Princípio da Participação através dos mecanismos participativos, além de analisar a necessidade de regulamentar as audiências públicas, quanto à forma do procedimento, quórum mínimo exigido para aprovação das decisões, divulgação dos locais a serem feitas, se por zonas ou bairros, e da possibilidade de vinculação do resultado. Além disso, observam-se os requisitos apontados no Estatuto da Cidade e demais leis, e resoluções que tratam dos mecanismos participativos e suas respectivas formalidades para serem realizados no âmbito local. E, por fim, demonstra-se uma visão simplificada da efetividade do Princípio da Participação e das audiências públicas nos modelos jurídicos do Direito Comparado, observando o direito: Argentino, Português, Norte Americano, Espanhol, Alemão, Italiano e Francês.

1 MUNICIPALISMO

Inicialmente, apresenta-se a origem do Município e sua evolução histórica ao longo do Constitucionalismo brasileiro. Partindo, das Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), passando pelas Constituições: Imperial (1824), Republicana (1891), do Estado Novo (1934), Outorgada pelo Golpe (1937), Democrática com a derrubada do Golpe (1946), da Ditadura Militar (1967), Emenda Constitucional (1969) e, por fim a Constituição Federal Republicana (1988). Neste meio tempo, o Município oscilou em períodos que tinha autonomia relativa, plena ou nenhuma.

Pois, com a promulgação da Constituição vigente, o Município evoluiu para ente federativo, gozando de autonomia: política, administrativa e financeira, devido à descentralização do Estado, além de permitir uma proximidade maior dos cidadãos com a Administração Pública, através dos institutos participativos, garantindo a efetividade do Princípio da Participação.

1.1 Origem e Evolução Histórica do Município no Constitucionalismo Brasileiro

A figura do Município originou-se durante a República Romana, a qual via como estratégia de manter controle pacífico das cidades já conquistadas pelos exércitos, pois em troca da sujeição e obediência às leis da República Romana, os povos conquistados recebiam certas prerrogativas, que variavam entre ter singelos direitos privados (*jus connubi* ou *commerci*), ou ainda, ter direitos políticos de poder eleger quem iria administrar as cidades (*jus suffragii*); desse modo, as cidades que aderiam aos privilégios, consideravam-se municípios (*municipium*) (MEIRELLES, 2008, p. 33).

Os municípios eram administrados por um colégio de dois a quatro magistrados (*duumviri juridicundo* ou *quatuorviri juridicundo*), os quais detinham poder supremo e administravam a justiça com seus auxiliares. Mais tarde, na Idade Média, esse conselho dos Magistrados foi substituído pelo Colégio dos Homens Livres, denominado pelos germânicos como Assembleia Pública de Vizinhos (*Conventus Publicus Vicinorum*), a qual detinha a

tríplice função (administrativa, policial e judicial), e que nos dias de hoje denominam-se de Câmaras de Vereadores (MEIRELLES, 2008, p. 34-35).

Esse modelo de municipalismo romano estendeu-se por todas as colônias do Império Romano, inclusive nos países conquistados, como a Gália, a Grécia, a África e a Hispânia, devida à edição da *Lex Julia Municipalis*, pelo Imperador Júlio César em 79 a.C. Entretanto, exauriu-se com o fim do Império Romano, à medida que as atribuições municipais eram absorvidas com o centralismo absoluto do Imperador Constantino (CASTRO, 2006, p. 8).

Também foi através das conquistas romanas que o regime municipal chegou à França, Espanha e Portugal, onde foi se modificando devido à dominação bárbara (MEIRELLES, 2008, p. 34). Em Portugal, o município denominava-se Conselho (concilium) e era administrado por um alcaide, espécie de juiz e administrador do órgão local, bem como, juízes (auxiliavam o alcaide na administração e julgamento), homens livres (formavam o órgão consultivo do Conselho), almotacés (detinham funções de policiamento, de peso e medidas, conservação de estradas, edificações e tributos) e procuradores (dois homens bons). Mas, no século XIV, com o fortalecimento do centralismo, apareceram os juízes de fora, que eram representantes da Coroa nos Conselhos, ou seja, através dos Juízes de fora, a Coroa Portuguesa pôde tutelar as instituições municipais (CASTRO, 2006, p. 10).

Com o descobrimento do Brasil, transportou-se de Portugal “as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino”, pois, regeram-se, até a Independência do Brasil (1822), as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603) (MEIRELLES, 2008, p. 35-36). E com as Ordenações Afonsinas, criou-se a figura do vereador, o qual dividia funções com o almotacés e os homens bons (CASTRO, 2006, p. 11). Logo, as municipalidades do Brasil-colônia eram compostas por um presidente, três vereadores, dois almotacés e um escrivão, bem como por um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns eleitos junto com os vereadores (MEIRELLES, 2008, p.36).

Nesse período colonial, o municipalismo detinha a ideia centralizadora das Capitâneas, o que restringiu a expansão, mas foram desenvolvidos com o resguardo da Igreja e da própria iniciativa. Os municípios detinham acentuadas atribuições, já que podiam criar arraiais, convocar as juntas do povo para definirem a respeito dos temas da Capitania e exigir que o Governador da Capitania fosse até os povos, podendo ainda, as Câmaras Municipais

destituírem os governadores, o que foi absorvido pela Coroa, assim como, a indicação destes. Castro (2006, p. 11-12), ainda relata que:

O primeiro município brasileiro é São Vicente, vila fundada por *Martins Afonso*, em 22 de janeiro de 1532. Instalou-se, com ele, a primeira República Municipal Brasileira nesta data, formando-se “o primeiro governo local autônomo das Américas”, como anota *Mayr Godoy*. O Município precedeu ao próprio Estado, no Brasil, daí ser o fundamento de nossa nação.

Outros Municípios seguem-se: Olinda, 1537; Santos, 1545; Salvador, 1549; Santo André de Borda do Campo, 1553; Rio de Janeiro, 1567 (...).

Mesmo com a Carta Régia de 12 de abril de 1664, exigindo-se que as Câmaras reconhecessem a superioridade dos Governadores das Capitâneas, a situação de independência não se alterou.

Plasmado o modelo das Câmaras, segundo a vontade política dos Vereadores e a força econômica dos grandes proprietários, no Brasil-Colônia, começou a mudar de figura a autonomia das Câmaras Municipais, com o redobrado interesse da Coroa de Portugal, afastados os óbices da colonização inicial.

Com isso, foi-se transferindo paulatinamente para o governo central as atribuições políticas dos municípios, mas com a vinda do rei D. João VI ao Brasil, em 1808, as Câmaras recuperaram algumas liberdades municipais, e, com o retorno de D. João VI a Portugal, as Câmaras procuraram apoio no Príncipe regente para manter a autonomia que haviam conseguido com a presença da Família Real no país. Após a Independência do Brasil (1822), em novembro de 1823, o Imperador D. Pedro I fechou a Assembleia Constituinte e outorgou a primeira Constituição no Brasil (DÓRIA, 1992, p. 27-28).

Com a Constituição Imperial de 25 de março de 1824, “foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes (...) com caráter eletivo e presididas pelo vereador mais votado” (MEIRELLES, 2008, p. 37), entretanto, no artigo 169, referia que “o exercício das funções municipais, a formação das posturas policiais, a aplicação das rendas e todas as demais atribuições deveriam ser definidas por uma lei regulamentar”, isto é, com a Constituição Imperial, reconhecia-se ao município uma breve autonomia, mas que a regulamentação posterior poderia manter ou limitar (DÓRIA, 1992, p. 29).

Essa Lei foi criada em 01 de outubro de 1824, “disciplinando o processo da eleição dos vereadores e juizes de paz e catalogando todas as atribuições da novel corporação”; causou uma subordinação administrativa e política aos Governadores das Províncias, pois “o centralismo provincial não confiava nas administrações locais”, e desse modo, os Municípios “não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses”. Entretanto, a centralização iniciada nessa lei, descentralizou-se pelo Ato

Adicional de 1834, devida a inspiração francesa federalista, fortaleceu a província ao invés do município, e, assim, subordinaram-se as Câmaras as Assembleias Legislativas Provinciais (MEIRELLES, 2008, p. 37-38).

O Poder Executivo foi perdido pelas Câmaras, pois não havia ainda a figura do prefeito, o que em 11 de abril de 1835, instituiu-se pela lei n. 18, na Província de São Paulo, tendo caráter de delegado executivo e de nomeação pelo Presidente da Província. Resultou em fortes protestos, chegando a uma luta armada no Maranhão, após essas fortes pressões, foram declaradas inconstitucionais as leis que criavam os prefeitos pela Assembleia Geral do Império (DÓRIA, 1992, p. 30-31).

Na Europa, especialmente na França, o município retornou a se desenvolver, no ano de 1804, com a reforma de Napoleão Bonaparte e na Grã-Bretanha, após as alterações políticas de 1832 e 1835, estas ações impulsionaram outros países a seguirem esse modelo de governo local, como na América Latina, Japão e também nas ex-colônias francesas e inglesas da África, Ásia e Oceania (COSTA, 2005, p. 8).

Em janeiro de 1888, a Câmara Municipal de São Borja, no Rio Grande do Sul, sugeriu às demais Câmaras que fosse realizado um plebiscito para decidir sobre a abolição da monarquia depois da morte de D. Pedro II, o que repercutiu por todo Império, e em 15 de novembro de 1889, posteriormente ao voto da Câmara do Rio de Janeiro, decidir pela República, os líderes republicanos como Deodoro da Fonseca, Benjamin Constant e outros proclamaram o novo regime, jurado nesta Câmara (DÓRIA, 1992, p. 33).

Após a Proclamação da República, foi promulgada a Constituição Federal de 1891; nessa, os Estados-Membros foram declarados soberanos, ao invés de autônomos, permitindo a criação de Constituições Estaduais; já os Municípios não tiveram autonomia durante os 40 anos em que vigorou a Constituição Federal Republicana de 1891, pois prevalecia o centralismo atrelado à opressão do coronelismo, fazendo com que os municípios fossem feudos de políticos truculentos, devido aos prefeitos serem indicados pelo governo estadual. Logo, as eleições eram manipuladas e ficavam de acordo com a vontade do coronel, que aniquilava as oposições (MEIRELLES, 2008, p. 39-40).

Na vigência da Constituição Republicana de 1891, os municípios passam a ter o princípio da Autonomia Municipal, como descrevia o artigo 68, os Estados-membros deveriam respeitar a Autonomia Municipal em tudo quanto respeite o interesse local

(CASTRO, 2006, p. 17). Entretanto, durante a República Velha, não havia entendimento uniforme nem quanto à existência de prefeitos, sendo que apenas oito Estados-membros dos vinte existentes ocorriam eleições para a ocupação dos cargos, enquanto que em alguns Estados-membros tal cargo era exercido pelo presidente da Câmara (DÓRIA, 1992, p. 34).

Além disso, as Constituições Estaduais do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina instituíram o sistema de Cartas Municipais, sendo que no artigo 62, §1º da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, referia que “cada Município era independente na gestão de seus interesses peculiares, com ampla faculdade de construir e regular os seus serviços”, além de que, o Conselho deveria elaborar a lei orgânica municipal, como previa o artigo 64 da mesma Constituição (GIUSTINA, 2001, p. 72). Logo, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul foi “inovadora e excepcional ao atribuir aos seus Municípios o poder de auto-organização mediante a elaboração de suas próprias Leis Orgânicas” (PELEGRINI, 2000, p. 49).

O governador Baiano J.J. Seabra, em 1915, patrocinou uma reforma eleitoral, a qual os prefeitos passavam a ser nomeados pelo governador e não mais eleitos, o que gerou grande revolta no meio coronelístico, impulsionando uma revolta armada, a ponto de chegar a iniciar uma guerra civil no sertão nordestino (DÓRIA, 1992, p. 35).

Depois da Revolução de 1930, a Constituição de 1934, estabeleceu ampla autonomia aos municípios, pois estes fixaram suas bases com a eletividade de seus prefeitos e vereadores, podendo aqueles serem eleitos pelas Câmaras de Vereadores, bem como a decretação de suas rendas, compreendidas em cinco tributos e organização de seus serviços. Além disso, possibilitou aos Estados a criação de assistência técnica municipal e intervenção estadual em municípios em determinados casos para restaurar a legalidade (CASTRO, 2006, p. 18). Embora tenha sido curto o período de vigência desta Constituição, considerou-se que foi capaz de constituir um legítimo “estatuto municipal”, conservado ao longo das Constituições posteriores (PELEGRINI, 2000, p. 49-50).

No Estado Novo, a Constituição Federal de 1937, advinda de um golpe ditatorial, “feriu fundo a autonomia municipal, cassando a elegibilidade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores”, já que aqueles novamente passaram a ser nomeados pelos governadores, porém manteve as rendas municipais conquistadas na Constituição Federal de 1934. Nesse período, houve menos autonomia do que durante o centralismo imperial, já que na monarquia, os interesses locais eram possibilitados debates nas Câmaras de Vereadores, e

no sistema Interventorial do Estado Novo, não havia qualquer forma de manifestação local em prol do Município. Ocorria a intervenção dos estados nos municípios, sendo que os interventores eram prepostos do ditador; logo, instituiu-se o verdadeiro “sistema de subalternidade nacional”, que compreendia do ditador ao mais singelo dos funcionários públicos, que para tentar agradar o “chefe”, esqueciam-se de seus deveres para com a coletividade (MEIRELLES, 2008, p. 39-41).

Deposto o governo ditatorial pelas Forças Armadas e com a Constituição de 1946, retornou-se ao ideal democrático, assegurando a autonomia política, administrativa e financeira ao Município, além de garantir rendas próprias, também lhes foi garantido às oriundas da participação em alguns tributos de competência estadual e federal. Logo, com o golpe militar de 1964, a nova Constituição Federal de 1967 manteve o regime federativo e assegurou a autonomia estadual e municipal, entretanto, houve restrições em comparação às constituições anteriores (MEIRELLES, 2008, p. 43). Desse momento em diante, as leis orgânicas passaram a ser ditadas de fora pelos governos estaduais e pelas Assembleias Legislativas, exceto nos Municípios do Rio Grande do Sul e algumas Capitais que tiveram leis orgânicas internas, assim como as eleições diretas para prefeitos ficam sob o crivo de leis estaduais delongadas. Mas, com a centralização militar, a autonomia municipal foi se consumindo à medida que os atos institucionais iam se imputando (DÓRIA, 1992, p. 36-37).

Observa-se que, nesse período ditatorial, foi gradativamente se perdendo cada vez mais a autonomia, iniciando pelo AI-1, o qual impôs limitações às liberdades previstas na Constituição de 1946, e que se mantinham em vigor; padronizou os orçamentos nas três esferas da administração, passando o poder executivo a ter prioridades nas suas despesas. Após perderem as eleições de alguns estados, o governo militar institui o AI-2, o qual dava ao chefe do movimento militar poderes de intervenção nos estados e municípios com o objetivo de combater a corrupção. Em 5 de fevereiro de 1966, o AI-3, estabelece eleições indiretas para os governos estaduais, assim como os prefeitos das capitais e de municípios considerados de segurança nacional passam a ser nomeados pelos governadores ou presidente da República. Em 1967, entra em vigência a Constituição elaborada pelo poder militar. Costa e Silva restringe ainda mais com o AI-5, em 13 de janeiro de 1968, que estabelece um governo de exceção, o qual pode cassar mandatos do legislativo nas três esferas, assim como intervir em estados e municípios (DÓRIA, 1992, p. 38-39).

Com a morte de Costa e Silva, um triunvirato militar assume o poder e outorga a Emenda Constitucional de 1969 que:

Tornou obrigatória a nomeação de prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional, (...) ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (...), limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local (...), impôs a fiscalização financeira e orçamentária mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que se fosse atribuída essa incumbência, (...) limitou a criação de Tribunais de Contas aos Municípios com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de cruzeiros. (MEIRELLES, 2008, p. 42-43)

E finalmente, na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º e 18, incluíram o Município no pacto federativo brasileiro como entidade de terceiro grau, ampliando a Autonomia municipal no tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro. (artigos. 29 a 31, 156, 158 e 159 da CF), possibilitando, inclusive, a faculdade de criar lei orgânica, o que antes só era possível apenas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; além disso, extinguiu a nomeação de prefeitos pelos governadores e manteve a eleição direta de vereadores (art. 29 CF), vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, § 4º CF), deu Competência privativa para legislar sobre interesse local (art. 30, I, CF), ampliou a competência impositiva para criar tributos (art. 156, CF) e aumentou a Participação nos impostos partilhados (artigos. 158 e 159 § 3º da CF) (MEIRELLES, 2008, p. 44-45).

Contudo, observa-se que, desde as ordenações oriundas de Portugal até a vigente Constituição Federal de 1988, o Município brasileiro passou por diversos graus de autonomia, onde, em alguns momentos, apresentava um mínimo de autonomia, a qual lhe possibilitava eleger seus representantes (autonomia política); em outro momento histórico, esta autonomia era-lhes retirada, mais tarde era-lhes devolvida e acrescida de outras autonomias, como de autoadministração, de poder legislar sobre interesses peculiar, ou ainda, a autonomia financeira, de poder criar seus próprios tributos. Mas, todos estes avanços e retrocessos da autonomia municipal dependeram do período histórico vivenciado no país, assim como do regime político vigente, ora centralizador, ora descentralizador. Até que na vigência dessa Constituição Promulgada em 1988, foi-lhes garantida a Autonomia Administrativa,

Financeira e Política, sendo que ainda o município passou a contar com o *status* de ente federativo, como prevê o artigo 1º desta Carta.

1.2 A Autonomia Municipal

Inicialmente, deve-se distinguir autonomia de soberania, pois esta compreende ser um dos elementos do estado, sendo a “qualidade do Poder Público que o coloca acima de qualquer outro poder dentro do território estatal” (COSTA, 2005, p. 111), além de ser “o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação”, ou seja, a soberania é o maior grau de poder dentro do território nacional, e fora dele tem igualdade perante os demais Estados. Enquanto que a autonomia é uma “prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios)”, para que desempenhem a sua administração de acordo com o ordenamento jurídico, ou seja, “é a administração própria daquilo que lhe é próprio”, com a finalidade de administrar os negócios locais (MEIRELLES, 2008, p.91).

Por conseguinte, Hely Lopes Meirelles refere que a Autonomia Municipal prevista pela atual Constituição Federal, além de dar prerrogativa intangível ao Município, também autoriza, caso necessário uma intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-Membro (art. 34, VII, “c”). Ainda, enumera princípios que asseguram essa autonomia:

a) *poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria)*; b) *poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores*; c) *poder normativo próprio*, ou de auto legislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) *poder de auto-administração*: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas (MEIRELLES, 2008, p.94. Grifo do autor).

A autonomia Municipal é dividida por autores como Hely Lopes Meirelles e Jorge Bernardi (2009, p. 58) em três esferas: a política, a administrativa e a financeira, enquanto que

outros autores acrescentam outras espécies de Autonomia Municipal, como Nelson Nery Costa a Autonomia Legislativa e Lei Orgânica Municipal; Marcia Pelegrini e Vasco Della Giustina, citando José Afonso da Silva acrescentam a Autonomia Normativa; e o autor Gionani da Silva Corralo adiciona a Autonomia Auto-Organizatória e a Autonomia Legislativa.

Deste modo, analisam-se as espécies de Autonomia Municipal:

A **autonomia política**: Compreende a capacidade de se auto-organizar, conforme prevê o artigo 29¹ da Constituição Federal, podendo o Município elaborar sua própria Lei Orgânica, atingindo assim o cume desta espécie de autonomia, ficando apenas sujeito aos dispositivos constitucionais. Além de que a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores são a regra constitucional da autonomia política (MEIRELLES, 2008, p.95). Neste mesmo sentido, Nelson Nery Costa (2005, p. 128) afirma que:

A autonomia política do Município implica a qualidade atribuída para estruturar os Poderes Políticos locais, bem como o relacionamento entre eles. A municipalidade tem a capacidade, então, para organizar e construir o seu próprio governo (...). A efetividade da autonomia política ocorre com a eleição do Prefeito e dos Vereadores, titulares dos poderes Executivo e Legislativo, respectivamente (...);

A **autonomia administrativa**: Trata-se de um dos principais meios de descentralização, pois afasta do poder central a capacidade decisória nos assuntos de interesse local (COSTA, 2005, p. 117-118). E encontra-se presente nos municípios brasileiros desde o Brasil-Colônia, atualmente na Constituição está descrita como interesse local (CORRALO, 2006, p. 182-183). Além disso,

A autonomia Administrativa compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual. Deve-se observar, porém, que o Município encontra-se localizado dentro do País, de modo que não existe oposição entre ambos os interesses (COSTA, 2005, p. 119).

¹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997). III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição; IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (...).

Logo, todas as coisas que refletirem direta e indiretamente no Município são de interesse local, entretanto, como o município está situado dentro do Estado, também atende aos interesses deste (MEIRELLES, 2008, p. 112);

A **autonomia financeira:** É a possibilidade do Município “decretar e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar suas rendas sem tutela ou dependência de qualquer poder, prestando contas e publicando balancetes nos prazos fixados em lei”. Pode-se dizer que a autonomia financeira é fundamental para ter autonomia municipal, pois de que adiantaria ter autonomia administrativa e política, se não tivessem recursos próprios que garantissem as realizações de obras e serviços locais (MEIRELLES, 2008, p. 113).

A dependência dos municípios de receitas oriundas dos outros entes comprometia a autonomia municipal, assim, a nova Constituição, além de discriminar as competências de criar seus próprios tributos, também aumentou significativamente a quota no fundo de participação (PELEGRINI, 2000, p. 73-74). Sendo assim, são inegáveis os avanços dessa constituição acerca do aumento dos recursos escassos do município, porém, ainda não são suficientes para saciar as necessidades das realidades locais (CORRALO, 2006, p. 207);

A **autonomia legislativa e lei orgânica municipal:** A Lei Orgânica Municipal teve inserção expressa na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul desde o início da República. E somente na Constituição Federal de 1988, no artigo 18², esta inseriu a menção à possibilidade das municipalidades criarem suas Leis Orgânicas, leis especiais, onde o poder legislativo municipal expressa os anseios da comunidade local quanto à organização do Governo local (COSTA, 2005, p. 132-133).

Ressalta-se que, mesmo o ente municipal podendo criar sua própria Lei Orgânica, bem como a possibilidade de elaborar leis de interesse local, como reza o artigo 30³ da Constituição Federal, essas leis devem estar harmonicamente em consonância com todo o ordenamento jurídico constitucional estadual e federal (CORRALO, 2006, p. 214);

A **autonomia auto-organizatória:** Esta é uma característica imanente dos entes federados, o que reafirma a posição do Município como ente integrante da federação. E como afirma Soares, citado por Corralo (2006, p. 209-213), as Leis Orgânicas deveriam ser

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (...).

chamadas de “Constituições Municipais”. Além disso, com este avanço na Constituição, o Município pode se auto-organizar, sem a tutela ou controle de alguma outra esfera de poder.

Diante ao exposto, é possível entender que a autonomia municipal, está estreitamente ligada à ideia de interesse local, uma vez que a finalidade dessa autonomia é de melhor atender as necessidades organizacionais, assim como a prestação dos serviços públicos, pois esses interesses não são exclusivos do Município, embora predominantemente, mas também de interesse regional e nacional (CORRALO, 2008, p. 26).

1.3 A Elevação do Município como Ente Federativo pela Constituição Federal de 1988

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município brasileiro foi elevado a ente federativo⁴ afirmando sua autonomia, conforme aduz o artigo 1º⁵, ficando definido seu campo de atuação e competências no artigo 30 (PELEGRINI, 2000, p. 51). Neste sentido, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 132. Grifo do autor) destaca que:

A Constituição da República arrola o Município como componente da Federação (arts. 1º e 18), reconhecendo-lhe, agora expressamente, a natureza de *entidade estatal de terceiro grau*, pela outorga de *personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa*. Com isso já não se pode dizer, contrastando-o com o Estado-membro, que o Município tem apenas poderes administrativos e atribuições delegadas. Absolutamente, não. Tanto um quanto o outro atuam com igual *poder político* no exercício das competências que lhes são conferidas pela Constituição, com total independência entre si e para com a União, visando todos à promoção do bem-estar da coletividade, local (Município), regional (Estado) e nacional (União).

⁴ “A forma federativa de Estado surge no Brasil com o advento da República (Decreto n.1, de 15.11.1889), cujo art. 1º estabelece: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa”, e o art. 2º: “As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”. Tal orientação será definitivamente confirmada com a primeira Constituição republicana, de 24.02.1891, arts. 1º e 2º”. Além disso, Acquaviva (2010, p. 91. Grifo do autor) afirma que “No caso específico do Brasil, o Estado federado é entidade integrante do Estado federal (CF, art.1º, caput), dotado de poder de auto-organização (art. 25, caput), limitado pela Constituição Federal (arts. 25, caput, parte final, e 34). Tal poder de auto-organização chama-se *autonomia*, estando submetido, (...) à Constituição Federal, sendo o próprio Estado Federal representado pela União, pessoa jurídica de direito público (arts. 1º, caput, 2º, 21, I, e 84, VII, VIII, XIX, XX e XXII). A doutrina clássica é taxativa: os Estados federados *não têm o direito de secessão*, vale dizer, o poder de se separar da União (art. 1º, caput); qualquer tentativa separatista será tolhida pela intervenção federal (art.34, I)”.

⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...).

O Município integra a tríade⁶ constitucional União-Estado-Município, e, assim, considera-se uma entidade estatal, político-administrativa, capaz de dirigir a si próprio, por meio de seus órgãos de governo, formados pela Prefeitura e a Câmara de Vereadores (MEIRELLES, 2008, p. 132).

Com efeito, “ao considerar o Município um ente integrante da Federação brasileira, o ordenamento constitucional pátrio elevou o Município a uma condição antes não alcançada na história brasileira e sem similar nas constituições modernas” (CORRALO, 2006, p. 153), logo, nos dizeres de Miranda citados por Corralo (2006, p. 157) “o que faz o Estado ser federativo não é a existência do governo federal, mas dos governos locais”, ou seja, onde a competência dos governos locais é mais ampla, maior é a federação, enquanto que, se for menor a competência aos Municípios, menor será a federação. Deste modo, descentralizando o governo federal, fortalecerá a federação.

Ainda, é através do “*status* jurídico de ente integrante da Federação” que o Município adquire condição de igualdade jurídica com o Estado e com a União (CORRALO, 2008, p. 25).

Entretanto, alguns autores como José Nilo de Castro (2006, p.27) e José Afonso da Silva insurgem contra a concepção do Município como ente federado, ao passo que entendem que apenas a União e os Estados são considerados entes federativos, já que estes gozam de representação no Senado Federal, bem como podem propor emendas à Constituição Federal e são os únicos que possuem o Poder Judiciário e tribunal de Contas, com a exceção de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem Tribunais de Contas Municipais, e, por fim, as leis municipais não estão sujeitas ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal.

Já José Afonso da Silva, citado por Pelegrini (2000, p. 52), entende que o constituinte se equivocou em elencar o Município como ente federativo, pois entende que o Município é apenas uma divisão política do Estado-Membro e que só devem existir duas esferas governamentais em uma Federação.

Entretanto, não há uma regra austera que defina a formação de uma Federação, pois cada uma tem as suas particularidades e peculiaridades, pois, no Brasil, desde que a

⁶ Segundo Marcus Cláudio Acquaviva (2010, p.91), “No Estado federal brasileiro, em vez de duas, há três ordens de competência: a União, a dos Estados federados e a dos municípios. Nenhuma dessas entidades federadas poderá invadir a competência das demais, sob pena de inconstitucionalidade, com ressalva (...), da competência comum a todos (CF, art. 23)”.

Constituição aderiu à Federação, concedeu Autonomia ao Município no que tange ao interesse local (PELEGRINI, 2000, p. 53).

Além disso, deve-se considerar a estreita ligação que os deputados e senadores, que formam o Congresso Federal, têm em relação aos munícipes, uma vez que estes os elegeram para os representarem. Sem contar que as particularidades e singularidades históricas, sociais, culturais e políticas da Federação brasileira dão plenas condições para que o Município seja considerado ente federado (CORRALO, 2006, p. 159-161).

Ainda, importa referir que o ente Municipal adquiriu apenas autonomia e não soberania quando foi elevado a ente federativo, pois esta última é atributo exclusivo do Estado, que o torna independente e com poder soberano no âmbito interno e, interdependente e em igualdade no âmbito externo. Pois, a soberania consiste no poder supremo de um Estado, sendo o maior grau de poder (ACQUAVIVA, 2010, p. 51). Enquanto que, a autonomia é o fenômeno ocorrente no âmbito interno dos Estados, que pode ser política, quando se possui poder de fazer leis próprias, administrativa, quando tem apenas liberdade para executar ou cumprir as ordens do poder central. Logo, há autonomia desde que exista autogoverno e autoadministração.

1.4 Poder Local

O poder local é o espaço de abrangência no qual o governo exerce sua governação e, em contrapartida, o povo faz o controle social, por meio da participação no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, ou seja, “a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”. Há a integração da sociedade com a administração pública, tendo como desígnio resolver problemas e necessidades sociais com maior eficiência (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

Desse modo, o poder local⁷, como destaca Luciane da Costa Moás, apresenta uma

⁷ Para Janaína Rigo Santin (2007, p. 323-324), “o Poder Local deverá ser visto sob outro ângulo, a partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político. Note-se que essa visão inverte totalmente a dinâmica com a qual é analisada a categoria do Poder Local, agora pautado na sociedade civil e nos movimentos sociais e sua relação com a sociedade política. Nesse sentido, num Estado Democrático de Direito o Poder Local apresenta-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município mediante a reconstrução de uma esfera

conotação concreta e também abstrata, já que se identifica com o espaço pelo qual se “denota posição estática”, e abstratamente, “onde se desenvolvem as mais diversas relações sociais, sejam elas de cooperação, competição ou conflito” (MOÁS, 2002, p. 30-31).

Ao se fragmentar local e poder, tem-se o primeiro como sendo “onde reside a capacidade para um grande número de pessoas serem ativamente implicadas na política”, uma vez que a “política local e a necessidade da democracia local podem ser justificadas pelo fato de que só as instituições locais têm a capacidade, interesse e conhecimento detalhado para acompanhar serviços e tomar decisões em sintonia com as condições locais”. Além disso, cada localidade tem necessidades diversificadas, mas, por meio da democracia local, podem-se combater as desigualdades (MOTA, 2005, p. 33). Assim, “o local não pode ser entendido apenas como espaço físico, pois que o aspecto social também necessita ser situado” (MOÁS, 2002, p. 31). Já o segundo – o poder – define-se como “a energia que move os homens e as sociedades para a realização de seus objetivos” (MOREIRA NETO, 2006, p. 3).

Entretanto, o poder local é mais abrangente que o governo local, pois “penetra no interior do governo local e interfere nas políticas públicas locais”, além de ser visto, após o ano 1990, “como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificadamente de suas sedes urbanas – as cidades, e [...] pelas novas formas de participação e organização popular, como formas de mudanças sociais” (GOHN, 2001, p. 34).

Maria Gohn ainda ressalta que por poder local se entende a “força social⁸ organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade” que nada mais é do que a “capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável com a mediação de agentes externos” (GOHN, 2001, p. 34).

O instrumento básico do poder local é a participação comunitária, que tem valor fundamental, não como um “remédio para todos os males”, mas como mecanismo

pública comunitária e democrática. Conjugando práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade. Trata-se de uma tendência na gestão pública brasileira a positivar mecanismos legitimadores da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, podendo tornar-se um eficaz instrumento de emancipação da cidadania no controle da atuação de seus governantes, verificando se estão procedendo de forma responsável em sua gestão, bem como na definição conjunta das políticas públicas, a fim de que reflitam realmente os interesses da comunidade que os elegeu”.

⁸ Nesse mesmo sentido, “o Poder Local, analisado a partir de noções democráticas, apresenta-se como uma alternativa em que os próprios indivíduos, mediante a participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, participam da definição da aplicação dos recursos públicos. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, aliando a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos principais objetivos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito brasileiro” (SANTIN, 2007, p. 333).

complementar de outras transformações. Por meio dele, ocorre a “descentralização do planejamento municipal, dos diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão, e que dão corpo ao chamado poder local” – entendido como um “sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado”. Tudo isso tem como consequência mudanças no “sistema de organização da informação” (DOWBOR, 1994, p. 48-74).

Ademais, o poder local é “uma parcela do poder central, dado que o Estado, como estrutura política, pressupõe o relacionamento, a interdependência entre governantes e governados na qual o espaço local está inserido”. Mas, muitas vezes, o local posiciona-se de forma contrária ao poder central, e, mesmo assim, não se pode descuidar deste, pois estão correlacionados (MOÁS, 2002, p. 33).

Deste modo, as decisões tomadas, no âmbito local, têm maior legitimidade, bem como melhor qualidade dos processos de gestão. Sendo assim, “é no nível municipal que as principais decisões de interesse público devam ser tomadas”, o que projeta que sejam mais justas e corretas por estarem mais próximas física e geograficamente dos interessados. Logo, as decisões em nível local são mais sentidas pelos cidadãos do que as realizadas pelos outros entes da federação, ou seja, a construção de uma ponte, instalação de um poste de luz ou ainda o asfaltamento de uma rua é mais visível pelos cidadãos locais do que o aumento da taxa básica de juros a vigorar no nível nacional, embora esta última cause maior impacto, como por exemplo, inibição da produção, geração de empregos ou até mesmo o desemprego (AZEVEDO, 2004, p. 70-71).

Diante disso, compreende-se que poder local é a composição de forças, ações e demonstrações organizativas em nível comunitário, municipal ou regional, que colaboram para atender as necessidades, interesses e anseios dos cidadãos locais, melhorando a qualidade de vida: econômica, social, cultural, política, etc. E tendo como fundamentado a participação plena e o empoderamento, constituindo uma democracia participativa, inclusiva, plural, que gera relações de poder mais simétricas e igualitárias.

1.5 Descentralização

Em decorrência da ineficiência do Estado em prestar os serviços públicos e administrativos aos cidadãos, de forma satisfatória, entre as décadas de 80 e 90, rumou-se a descentralizar o poder central do Estado para com os demais entes da federação. Defendeu-se aí a diminuição do Estado para torná-lo mais eficiente e eficaz. O que com “a descentralização fiscal e administrativa do Estado foi vista de forma positiva justamente por reduzir o tamanho do Estado e por colocar o Estado mais próximo dos cidadãos” (FINATEC, 2004, p.9).

Nesse sentido, Di Pietro (2012, p.466-467) descreve a descentralização⁹ como sendo a “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”. Além disso, a descentralização pode se dividir em descentralização política e descentralização administrativa¹⁰. Compreendendo a primeira na atribuição de competência legislativa própria aos Estados-membros e aos Municípios, ou seja, são titulares de forma originária, uma vez que o fundamento está na própria Constituição Federal, não se trata de atividades delegadas ou concedidas pelo ente central. Em contrapartida à segunda, por decorrer da delegação de competência pela União e não diretamente da Constituição Federal, as atividades desenvolvidas pelos demais entes descentralizados só terão “valor jurídico que lhes empresta o ente central”. Estas formas de descentralização são concertadas, cedendo aos entes competência própria e autônoma, bem como a decorrente do ente central.

Para Costa (2005, p. 118) o grau de descentralização é variável conforme o modo de organização do Estado, pois os “Municípios, no Estado Federal, têm suas competências

⁹ Gasparini (1995, p. 223) refere que: “A descentralização não se confunde com a desconcentração. Na descentralização têm-se duas pessoas: a entidade central e a descentralizada; a que outorga e a que é outorgada. Na desconcentração só há uma: a central. Na descentralização a atividade transferida ou a sua simples execução está fora da Administração Pública, ao passo que a atividade desconcentrada está no seu interior. Lá não há hierarquia; aqui há”. Deste modo, ocorre a chamada desconcentração quando a entidade da Administração, encarregada de executar um ou mais serviços, distribui competências, no âmbito de sua própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços. A desconcentração pressupõe, obrigatoriamente, a existência de uma só pessoa jurídica, ou seja, sempre se opera no âmbito interno de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma simples distribuição interna de competências dessa pessoa.

¹⁰ Ainda, a descentralização administrativa pode ser classificada como: a) descentralização territorial ou geográfica, a qual “se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica”; b) descentralização por serviços ou técnica, a qual “se verifica quando o poder público cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público”. Entretanto, esta modalidade somente pode se dar por meio de lei, a exemplo das autarquias, contemplando também as fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exerçam serviços públicos; c) descentralização por colaboração, a qual “se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o Poder Público a titularidade do serviço” (DI PIETRO, 2012, p. 467-471).

definidas na Constituição, enquanto no Estado unitário descentralizado, estas se encontram em leis ordinárias do poder central”. Entretanto, a autonomia administrativa é evidente em ambos, mas, “apenas nas Federações está de modo geral acompanhada de atribuições legislativas, o que não acontece no outro Estado, restrita apenas às questões executivas”.

Neste sentido, Castro (2006, p. 19) afirma que “descentralizar é tirar do centro”, ou seja, outorgar o poder de decisão dos entes que estão mais próximos dos administrados. A descentralização se perfilhou:

Para evitar a apoplexia do centro e a paralisia das extremidades (*Lamennais*) é que se reconheceu a descentralização, quer nos Estados Unitários, quer nos Federais, como fenômeno jurídico- político a acudir, de maneira eficiente e mais democrática, às finalidades estatais.

Ainda, a descentralização política está em busca de equilíbrio estatal, onde “há intensa imbricação das relações entre as coletividades locais (os Municípios), depois entre os Municípios e o Próprio Estado descentralizado, visando à execução de políticas públicas”. O que:

Cogita-se de exercer competência, e exercer competência é possuir poder de tomar decisões. É, sem dúvidas, na teoria, uma questão tranquila, todavia na prática se revela difícil senão falsa, em razão do fenômeno da imbricação das competências. Impõem-se, portanto, a busca de novo equilíbrio que será encontrado no processo da descentralização política, com a suficiência das cooperações públicas (no sentido horizontal, intermunicipais) e o envolvimento do Estado Federal e do Estado membro e Municípios (no sentido vertical) para a prestação de serviços públicos. Os esclarecimentos da ação pública estatal perfazem-se pelo processo descentralizador. A transferência de prerrogativas, de ações, de competências e de recursos é encorajada pela descentralização enquanto idéia e materializada enquanto política pública. As competências, no processo descentralizador, não podem nem devem ser repartidas, mas partilhadas, para se ter equilíbrio duradouro. É que o Estado emite regras em muitos domínios, tomando parte na maioria das decisões, o que está a descentralizar a repartição de competências (CASTRO, 2006, p. 20).

A descentralização também amplia os mecanismos de controle social, tais como os Conselhos Municipais da Saúde e Educação, por exemplo. Sinalizando aos cidadãos que a área pública deve ser preenchida cada vez mais por inovados métodos de participação e controle social. Pois, se

(...) fortalece a organização da sociedade por área temática, reunindo representantes especializados no assunto para fiscalizarem, avaliarem, proporem e pautarem as ações de governo. Instrumentos de participação popular como o Orçamento Participativo são outras formas para democratizar a política, ao solicitarem a intervenção cidadão não apenas nos períodos eleitorais, mas em todos os eventos em que os interesses locais, regionais ou temáticos (cultura, educação, etc.) exijam decisão (FINATEC, 2004, p. 22).

Com a descentralização, o Estado tem como se dedicar a reduzir seus custos operacionais, trazendo mais agilidade a coisa pública, já que outorgou parte de suas atividades e atribuições. Sem esta carga, o Estado impulsiona os entes locais e regionais para que se envolvam na “implantação de certas políticas públicas, com o que se avançaria em termos de tomada de decisão, sustentabilidade e controle social”, demonstrando uma verdadeira cooperação entre os entes federativos, que fortalece ainda mais o Estado, entretanto em uma dinâmica solidária e não predatória (NOGUEIRA, 2011, p. 60).

A recente descentralização ocorrida no Uruguai, pequeno país de pouco mais de três milhões de habitantes, o qual, em maio de 2010, realizou, pela primeira vez, eleições em nível local em todo o país, “institucionalizou o terceiro nível de governo e de administração, chamado de município”, pois contava apenas com “duas instâncias político-administrativas: a nacional e a departamental” (BARRETO, 2011, p. 103).

Pois, até o ano de 2010, era facultado aos Intendentes (equivale aos Governadores no Brasil) nomearem autoridades locais, que poderiam ser: unipessoais, ou seja, “nomeados automaticamente pelo Intendente e não tinham denominação específica na legislação”; e coletivos, que só eram possibilitados “nas povoações localizadas fora da planta urbana da capital do departamento; eram identificadas como Junta Local (JL) e contavam com cinco membros, os quais não eram remunerados” (BARRETO, 2011, p. 104-105). Esta forma local de indicação das autoridades se assemelhou ao que ocorreu no Brasil durante a Constituição Federal Republicana de 1891, em que os governos estaduais indicavam os prefeitos.

Da mesma forma, as autoridades locais não detinham nenhuma autonomia, sequer possuíam caráter legislativo, restando somente a realização de tarefas administrativas, já que eram cargos de confiança dos Intendentes (BARRETO, 2011, p. 106).

Entretanto, com a descentralização, o Município está sustentado sob alguns princípios, tais como: o da “Preservação da Unidade Departamental e Política”, o da “Prestação Eficiente dos Serviços, com vistas a aproximar a gestão do Estado de todos os cidadãos”, o da “Gradual

Transferência de Atribuições, de poderes jurídicos e de Recursos aos Municípios”, o da “Necessidade de Participação da Cidadania”, determina criar âmbitos de participação social – “instrumentalizar a participação ativa da sociedade nas questões locais, e propiciar os espaços necessários e os mecanismos adequados para que a população participe da informação, consulta, iniciativa e controle dos assuntos de sua competência” e o da “Eletividade das Autoridades Municipais por Representação Proporcional Integral” (BARRETO, 2011, p.111-113).

Contudo, a descentralização transfere para os entes locais o poder de decisão, garantindo maior autonomia na formulação de políticas públicas específicas conforme a necessidade local, o que garante o aumento da eficiência e eficácia dos procedimentos. Além de aproximar os cidadãos do poder público, devida à transparência nas ações governamentais, também estimula a participação dos cidadãos na busca de soluções para suas necessidades. Não se confundindo com a desconcentração que é a distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica, no mesmo núcleo, razão pela qual será uma transferência com hierarquia.

1.6 Princípio da Participação

Inicialmente, a participação pode ser entendida, num sentido semântico, como “uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo” (MOREIRA NETTO, 1992, p. 18), ou seja, a acepção significa fazer parte, tomar parte ou ser parte (BORDENAVE, 1995, p. 22) “de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”, e que, no fim, permita chegar a “um consenso traduzível em decisões no sistema político” (TEIXEIRA, 2002, p. 27).

Já na definição juspolítica, a participação consiste na “ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado ou de seus delegados” (MOREIRA NETTO, 2001, p. 12).

Além disso, “a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado” (GOHN, 2001, p. 15). Com isso, a sociedade civil atua de modo a auxiliar nas decisões para a realização de interesses gerais (MOREIRA NETTO, 2001, p. 20). Ainda nessa mesma linha

de pensamento, John Randolph Lucas (1985, c1975, p. 112) assinala que “a participação não só ajuda as pessoas a interpretarem o fenômeno do governo como uma forma de ação, e não um mero tipo de acontecimento, mas leva-as a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores”.

E isso somente será possível quando ocorrer “a participação como um processo, que significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são ‘partes’, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p. 27-28). Logo, “o início de processos participativos está na capacidade de organização da sociedade civil, porque somente assim [essa] adquire vez e voz” (DEMO, 1993, p. 32). Da mesma forma, Teixeira entende que a “participação cidadã [é o] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

A participação da sociedade civil no exercício do poder concretiza-se na esfera pública, com vistas a influenciar nas atividades estatais. Não se resume aos mecanismos institucionais nem tampouco almeja o exercício do poder, mas, por estar sustentada na sociedade civil, interage com a sociedade política de modo a resguardar os interesses da coletividade (TEIXEIRA, 2002, p. 31). A partir desse entendimento, deduz-se que a participação só será plena¹¹ quando:

[...] busca aperfeiçoá-lo [o sistema representativo], exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (prestação de contas, recall), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos [e audiências públicas] (TEIXEIRA, 2002, p. 30-31).

Sendo assim, a participação considera dois elementos na dinâmica política: inicialmente o “fazer parte ou tomar parte, no processo político social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores, que poderiam se situar no campo do particular, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade”; e

¹¹ Entende que “La participación se da en una forma perfecta en una democracia perfecta; es decir, la democracia perfecta es una forma integral de participación directa, en la cual todo el mundo se reúne, discute todos los asuntos públicos, vota entre todo el Pueblo y decide. Esa es la participación directa, total y absoluta, es la llamada democracia perfecta” (GORDILLO, 1973, p. 170).

posteriormente, a “cidadania, no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres” (TEIXEIRA, 2002, p. 32).

Além disso, deve-se ter em vista que:

A ideia tradicional de participação política, a princípio adstrita à atividade legislativa e à escolha de representantes, evoluiu para uma concepção mais ampla, abrangendo todas as atividades do Estado, desdobrando as hipóteses de provocação de controle do Judiciário e, principalmente, multiplicando-se em inovadoras modalidades de participação administrativa. (MOREIRA NETO, 1992, p. 16).

Pateman entende que a participação “é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas, mas aquele que denomina de sociedade participativa”. E, segundo Rousseau, “a participação acontece na tomada de decisões [e posteriormente se] constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo”. Ademais, a autora refere-se à participação como método educativo e, como “resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo ser tanto um cidadão público quanto privado”. Com isso, o indivíduo não sente nenhum conflito entre as esferas públicas e privadas (PATEMAN, 1992, p. 33-39).

E o exercício democrático da participação cidadã tem como desígnio o Estado e a própria sociedade. Assim, a sociedade civil compreende-se como “uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o Estado, utilizando-se, para isso, de meios não só institucionais como não convencionais”. Torna-se, assim, constituída de movimentos, organizações e associações, dotada de conturbações sociais que trazem reflexos no campo dos particulares, de forma concisa, comunicando-se com a camada política (TEIXEIRA, 2002, p. 41-43).

O princípio da participação foi inserido de forma implícita na Constituição Federal de 1988, na categoria dos princípios¹² fundamentais e, por isso, tem suma importância, norteando todo o ordenamento jurídico vigente, especialmente o Direito Administrativo (MOREIRA

¹² Sobre a evolução dos princípios: “No jusnaturalismo, os princípios eram considerados meras exortações de cunho moral ou político, sendo inaplicáveis imediatamente a um caso concreto, pois careciam de normatividade. Já no positivismo, os princípios foram codificados, porém, eram aplicados como fontes subsidiárias às demais normas, por isso, inferiores. Finalmente, no pós-positivismo, os princípios foram constitucionalizados, e adquiriram caráter supremo, tornando-se um elemento integrador do ordenamento jurídico, que tem como tarefa conferir a este harmonia e unidade” (MARCANTE; TOAZZA, 2010, p. 40-51).

NETO, 2006, p. 272).

Além disso, em razão de o Estado brasileiro constituir-se em um Estado Democrático de Direito, há a irradiação dos valores democráticos por todo o sistema. Como prevê o artigo 1º da Constituição Federal, em seu parágrafo único, a emanção do poder político soberano do povo pode-se dar por meio indireto (representação) ou direto (pela participação). O poder direto é disciplinado no artigo 14 da Constituição Federal nos institutos do plebiscito – quando o povo é chamado a decidir por meio de votações sobre mudanças a serem introduzidas nas instituições estatais (I), do referendo – quando se submete à apreciação do povo as decisões de seus representantes (II) e da iniciativa popular – quando o povo pleiteia coletivamente seus interesses perante seus representantes (III).

Com isso, aumenta o incentivo de participação dos cidadãos nas “decisões coletivas”, dentre as quais as que estão relacionadas com “seus interesses políticos e, especialmente, administrativos”, o que amplia o termo “cidadania e da responsabilidade pela coisa comum” (MOREIRA NETO, 2006, p. 273).

Além do mais, o princípio da participação, que se designa *tout court* de participação, abrange todas as formas de ação do Estado: legislativas, judiciais e também administrativas (MOREIRA NETO, 2001, p. 21), considerando essa última a abertura para os cidadãos adentrarem na Administração Pública e contribuírem nas tomadas de decisões do Estado (MOREIRA NETO, 2006, p. 66). Pela participação é que se possibilita que a Administração Pública decida conforme os interesses dos seus cidadãos (MOREIRA NETO, 1992, p. 35).

É pela participação administrativa que os administrados se introduzem mais minuciosamente nas decisões do Poder Executivo, porque este busca ajustar-se com os interesses que legitimam seu poder. Ou seja, a participação “visa principalmente à legitimidade dos atos da Administração Pública, embora, incidentemente, possa servir a seu controle de legalidade” (MOREIRA NETO, 1992, p. 76-90).

Ademais, a participação apresenta-se em quatro “graus de intensidade participativa do administrado”: a informativa, a executiva, a consultiva e a decisiva. A primeira é o “mínimo que o Estado de Direito deve garantir” aos cidadãos, pois, “trata-se, apenas de dar e de tomar conhecimento: quais as decisões que estão sendo tomadas e por quais motivos”. A segunda passa desde uma “informação, (...) colaboração, até delegações de execução de toda natureza”. Já a terceira configura-se na oitiva dos indivíduos, obrigada ou facultada por lei, na

qual estão compreendidas as audiências públicas, debates públicos, etc. E, finalmente, a que compreende maior expressão, e é somente instituída por lei, apresenta-se “desde a simples provocação da Administração, para que leve a tomar uma decisão, até a co-decisão, pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas, seja em colegiados deliberativos ou (...) outros” (MOREIRA NETO, 1992, p. 76-90).

Ainda, o princípio da participação aparece explicitamente em algumas constituições estaduais, como o caso do Estado do Rio Grande do Sul, cuja Constituição promulgada em 3 de outubro de 1989, positiva-o em seu artigo 19¹³.

Evidencia-se, assim, a importância desse princípio, já que os indivíduos participam muito mais debatendo do que simplesmente ouvindo como espectadores. As decisões, sendo coletivas, tornam a sociedade mais “unida e coesa”, pois representam a vontade dos indivíduos e dão legitimidade aos atos dos governantes, já que têm maior aceitação (LUCAS, 1985, p. 108-113). Devido a essa tomada coletiva de decisões, tanto pelos cidadãos quanto pelo Estado, nasce o governo por consenso¹⁴. E esse é o “elemento coadjuvante da formação da vontade administrativa” o qual, por meio dos mais variados instrumentos de participação popular (a coleta de opiniões, o debate público, a audiência pública e a assessoria externa), a Administração Pública nutre o diálogo com os administrados, a fim de realizar as negociações de interesses. Porém, a lei assegura a decisão final à Administração, que necessita ser justificada conforme as sugestões levantadas na audiência dos interessados e acaso sejam rejeitadas estas opiniões, devem ser motivadas (MOREIRA NETO, 2006, p. 62-73).

O aumento significativo da participação na Administração Pública vem conjecturar o interesse dos cidadãos em contribuir com a sociedade, instituindo um ambiente comum (consensualidade) entre o público e o privado, no qual será representada a vontade, os interesses e os anseios de toda a sociedade (MOREIRA NETO, 2006, p. 330-331). E é por meio da participação que a consensualidade está alterando o desempenho estatal, seja na administração, na jurisdição ou na legislação. Entretanto, é no espaço da Administração Pública que o consenso está-se mostrando mais receptivo e diversificado como processo de decisão ou de operação, demonstrando sua importância (MOREIRA NETO, 2001, p. 42).

¹³ Art. 19. A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à preservação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará **os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, **da participação**, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...) III - a administração pública será organizada de modo a aproximar os serviços disponíveis de seus beneficiários ou destinatários; (...).

¹⁴ O entendimento de consenso “no sentido sociológico é a coincidência de propósitos e no sentido jurídico (...) é a coincidência na manifestação da vontade” (MOREIRA NETO, 2006, p. 316).

Então, percebe-se que a participação está estreitamente ligada à democracia, pois é através dela que se possibilita a efetiva tomada de decisões que afetará as vidas dos cidadãos, além destes influenciarem nas escolhas dos representantes, já que é pela vontade do povo que se valida este processo participativo democrático, visto que é a forma ativa e positiva dos cidadãos garantirem a legitimidade no ciclo do poder; sendo o oposto, a apatia e o desinteresse político, que se configuram pela negativa em participarem da dimensão decisória. Cabe ressaltar, também, que o envolvimento dos cidadãos no processo participativo é fundamental para que ocorra a consensualidade, isto é, que de modo mais unificado possível se tome uma decisão com o apoio e consentimento de grande parte da sociedade civil, já que esta decisão trará consequências para a vida de todos os cidadãos de determinado Estado e, por isso, necessita de legitimação.

1.7 O modelo do Consensualismo

A ideia do consensualismo está presente nas decisões tomadas pela coletividade, possibilitada por uma ampla participação dos cidadãos, onde cada um apresenta temas, faz propostas, dá contribuições e, inclusive, faz críticas, sendo que a decisão proferida pela maioria dá legitimidade ao ato público (NOBRE; TERRA, 2008, p. 233).

Esse valor da consensualidade, na Administração Pública, verifica-se no fragmento:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entes e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (MEDAUAR, 2003, p. 211).

Logo, o Estado, por meio da consensualidade, ultrapassa a incitação do exercício de atividades particulares de importância pública para a resolução privada dos interesses

coletivos, tornando mais eficazes as formas de contraprestação dos serviços públicos (MOREIRA NETO, 2003, p. 153). Com isso, nota-se que

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) (MOREIRA NETO, 2001, p. 41).

A partir disto, a consensualidade torna-se uma alternativa frente à imperatividade, mesmo nas atividades delegadas realizadas com coerção, como é o caso do poder de polícia. Logo, estabelece-se uma sistemática entre a consensualidade e as funções estatais, em três formas:

Primo, a consensualidade na *produção das normas* com o reaparecimento de fontes alternativas, fontes consensuais e de fontes extraestatais: a *regulatória*. *Secundo*, a consensualidade na *administração dos interesses públicos*, com o emprego das formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e por colaboração. *Tertio*, a consensualidade na solução dos conflitos, com a adoção de formas alternativas de composição (MOREIRA NETO, 2001, p. 41. Grifo do autor).

O consenso na tomada de decisões administrativas está refletido em alguns institutos jurídicos: plebiscito, referendo, coleta de informações, ouvidor do povo, debate público, assessoria externa ou pelo instituto da audiência pública. Salienta-se: a decisão final é do Poder Público; entretanto, ele deverá orientar sua decisão o mais próximo possível em relação à síntese extraída na audiência do interesse público. Nota-se que ocorre a ampliação da “participação dos interessados na decisão”, o que poderá gerar tanto uma “atuação coadjuvante” como uma “atuação determinante por parte de interessados regularmente habilitados à participação” (MOREIRA NETO, 2006, p. 337-338).

Desse modo, nesta ideia de consensualidade e participação, os autores Denise Vitale e Rúrion Soares Melo (2008, p. 233), afirma que “ninguém deve ser excluído; todos os possíveis concernidos com as decisões têm iguais chances de acesso e participação”, apresentando temas, fazendo propostas, dando contribuições, criticando, ou, até mesmo, sendo ouvido. Entretanto, a opinião da maioria não consiste na opinião final, pois pode ser modificada, porém apregoa o que esta maioria quer, ou seja:

(...) a prática deliberativa e a decisão da maioria confere legitimidade a esta última, pois somente pressupondo a deliberação pública que permeia o processo de formação política da opinião e da vontade é possível atribuir uma base de validade racional para a opinião e a vontade da maioria (...).

Portanto, o princípio constitucional da participação é o precursor da inserção dos indivíduos na Administração Pública, caracterizando-se como uma forma de controle social, pois, pelos institutos participativos e consensuais, dentre eles o da audiência pública, a sociedade civil possibilita que as decisões estatais estejam mais afinadas aos interesses dos cidadãos participantes, aumentando, com isso, a sua legitimidade.

Deste modo, verifica-se que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Município foi elevado a ente federativo, ganhando autonomia política, administrativa e financeira. Junto com a descentralização, que resultou na melhora e eficiência da prestação dos serviços públicos. Assim como contribuiu para a aproximação dos cidadãos com a Administração Pública por meio dos mecanismos participativos, garantindo a efetividade do Princípio da Participação.

2 MECANISMOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com o Princípio da Participação, implícito na Constituição Federal de 1988, os instrumentos participativos tornaram-se mais contundentes, possibilitando à sociedade questionar, debater, sugerir e, dependendo dos casos, decidir, já que o período anterior havia sido de intensa repressão.

Nesse sentido, Moreira Neto (2001, p. 203. Grifo do autor), arrola, em uma lista não exauriente, alguns institutos específicos da participação administrativa, tais como:

(...) a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a co-gestão de órgão ou entidade, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação de inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos.

Assim como a Constituição Federal de 1988, que prevê em seu artigo 14¹⁵, alguns institutos participativos, também há previsão das audiências públicas na legislação infraconstitucional, como por exemplo, no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), na Lei das Licitações (Lei n. 8.666/93) e nas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente. E, desse modo, analisar-se-á nos tópicos ulteriores alguns dos principais mecanismos participativos.

2.1 Audiência Pública

No Estado Democrático de Direito, a audiência pública é uma das formas de participação e de controle na Administração Pública realizada por seus governados, pois é por meio dela que o indivíduo exerce a cidadania e compartilha a troca de informações com o administrador.

¹⁵ **Art. 14** - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: **I** - plebiscito; **II** - referendo; **III** - iniciativa popular.

Deste modo, a audiência pública consiste no “mecanismo pelo qual o cidadão participa da tomada de decisões de gestão da coisa pública; por meio dela, busca-se envolver os destinatários de uma decisão governamental no próprio processo decisório”. Além disso, ela “não só tem servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública”, pois a pressão exercida nos administradores impulsiona-lhes a decidir, mais aproximadamente, em relação aos interesses dos indivíduos (MAZZILLI, 1999, p. 325-326).

Ainda Mazzilli (1999, p. 327) refere que as audiências públicas mostram-se como formas competentes de equacionar os problemas atrelados a interesses difusos e coletivos, como, por exemplo, os relativos ao meio ambiente e ao consumidor. Além disso, demonstram ser competentes no conteúdo de serviços públicos, já que se oportuniza uma discussão maior sobre a forma de execução da Administração Pública, uma vez que fica condicionada à apreciação da coletividade.

Nesse contexto, “parte-se do direito do indivíduo ser ouvido em matéria na qual esteja em jogo seu interesse, seja concreto ou abstrato (*right to a fair hearing*), tido como princípio impostergável da ordem jurídica”, verificando a necessidade da participação cidadã no que se refere a determinações que irão afetar suas vidas. Desse modo, a audiência pública é um instrumento de participação administrativa pelo qual se oportuniza aos indivíduos e à sociedade civil o exercício do seu direito de expor tendências, preferências e opiniões que possam induzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual, já que se preconiza a legitimidade da ação administrativa (MOREIRA NETTO, 1992, p. 128-129).

Neste aspecto, Moreira Neto (2001, p. 204. Grifo do autor), conclui que:

(...) o instituto da *audiência pública* é um *processo administrativo de participação* aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da *legitimidade* das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e eficácia vinculatória, pela qual os administradores exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.

As audiências públicas proporcionam uma abertura do processo administrativo aos cidadãos, desenvolvendo instrumentos da administração consensual, o que apresenta várias vantagens se comparadas às “práticas tradicionais, predominantemente unilaterais e inquisitoriais, quando não autoritárias, capitalizando para os governantes que delas se vale

respeito e popularidade”. A audiência pública agrega vantagens ao processo de formação das tutelas jurídico-políticas, eis que “evidencia sua intenção de produzir a melhor decisão; galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada; manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos; renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores” (MOREIRA NETTO, 2001, p. 211).

No Direito Comparado, vale analisar o princípio da audiência pública, que consta no Direito Argentino, pois tem sede constitucional e é fartamente prestigiado. O artigo 63 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires já o privilegia:

ARTÍCULO 63.- La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.¹⁶

Mas, também, verifica-se que as audiências públicas vêm detalhadamente positivadas no dispositivo da Lei nº 6, ditada pela Legislatura da Cidade de Buenos Aires em 05/3/1998, destacando a importância dos cidadãos na contribuição para com a Administração Pública, como se visualiza no presente objeto e nas finalidades dos cinco primeiros artigos:

Artículo 1º - La presente Ley regula el Instituto de Audiencia Pública. La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectado o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultanea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

Art. 2º - Las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Art. 3º - La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un

¹⁶ Tradução para o português: “ARTIGO 63 - O Poder Legislativo, o Poder Executivo ou as comunidades podem convocar uma audiência pública para discutir assuntos de interesse geral da cidade ou zona, e que deve ser realizada na presença inexcusável de funcionários competentes. A convocação é obrigatória quando a iniciativa tem a assinatura de um meio por cento do eleitorado da cidade ou zona em questão. Também é obrigatória antes do tratamento legislativo de projetos de normas de edificação, planejamento urbano, instalações industriais ou comerciais, ou modificação não autorizada ou domínio de bens públicos”.

imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial.

Art. 4º - El incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial.

Art. 5º- Las Audiencias Públicas son temáticas, de requisitoria ciudadana o para designaciones y acuerdos.¹⁷

Logo, a audiência pública é um instrumento legítimo e transparente, capaz de levar a uma abertura da decisão jurídico-política, oportunizando a todos palpitar e construir a decisão que será adotada no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa. Isso acaba por fazer com que a democracia não seja apenas um artifício eleitoral, mas um modelo de participação ativa dos cidadãos na Administração Pública e que seja capaz de aplinar controvérsias e tomar decisões consensualmente aceitas, por compreender a responsabilidade política, isto é, a legitimidade.

2.1.1 Audiências Públicas no Procedimento Administrativo Brasileiro

No Brasil, as audiências públicas são utilizadas tanto para o exercício de funções administrativas quanto para subsidiar a atuação da função legislativa (artigo 58, §2º, II, da Constituição da República de 1988), da função judiciária (artigo 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993).

No campo administrativo, as audiências públicas servem para “inúmeros tipos de processos administrativos, desde o estabelecimento de novas limitações de polícia, passando pelas decisões concernentes a serviços públicos, existentes ou novos, até o estabelecimento de

¹⁷ Tradução para o português: “Art. 1º - Esta Lei regulamenta o Instituto de Audiência Pública. A audiência pública constitui uma instância de participação no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa na qual a autoridade responsável pela mesma habilita um espaço institucional para que todos aqueles que possam ser afetados ou tenham um interesse particular expressem sua opinião a respeito dela. O objetivo desta instância é que a autoridade responsável para tomar a decisão acerca das distintas opiniões sobre o tema de forma simultaneamente e em pé de igualdade através do contato direto com os interessados. Art. 2º - As opiniões expressas durante a audiência pública são de caráter consultivo e não vinculante. Depois de finalizar a audiência, a autoridade responsável pela decisão deve especificar, os fundamentos do ato administrativo ou normativo, que se sanciona, de que forma tomou em conta as opiniões dos cidadãos e, neste caso, as razões pelas quais descarta. Art. 3º - A omissão de convocar uma audiência pública, quando esta seja uma exigência legal ou não realizada por motivos imputáveis ao órgão convocante, é causa de nulidade do ato que se produz em consequência, assim, deixando em aberto a atuação judicial. Art. 4º - O cumprimento do procedimento estipulado na presente lei poderá ser causa de nulidade do ato, por via administrativa ou judicial. Art. 5º - As Audiências Públicas são temáticas, de requisição dos cidadãos ou para designações e acordos.

normas e decisões concretas”, seja no modelo econômico, no social ou de fomento público (MOREIRA NETTO, 1992, p. 128). Mas, também, destina-se a resguardar a transparência da atividade administrativa, pois “não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger os interesses colocados sob tutela do Estado, objetivamente” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 497).

Em se tratando da inserção constitucional, traz-se a audiência pública como um instituto da participação administrativa aberta aos grupos sociais, visando à legitimidade da ação do administrador público. O administrado tem direito de demonstrar seu ponto de vista, suas opiniões, suas ideias e de fazer opções, com a finalidade de contribuir com a melhor escolha para a administração pública, porém com mais formalidade no procedimento. O objetivo é o de produzir uma específica eficácia vinculatória, sendo ela absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, ou sendo relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado (MOREIRA NETTO, 2001, p. 213). Além disso,

(...) só poderão ser realizadas mediante lei instituidora que lhes defina o processo e a eficácia, até mesmo nos casos em que o legislador constitucional já lhes deu previsão, como são os casos do art. 29, XII, que preconiza a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; do art. 194, parágrafo único, VII, que prevê a participação da comunidade na seguridade social; do art. 198, III, que indica a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis na assistência social; e, implicitamente, do art. 225, caput, ao impor à coletividade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente (MOREIRA NETTO, 2001, p. 213-214).

Na previsão infraconstitucional, há poucas previsões legais quanto à realização de audiências públicas. Entretanto, em matéria de licitações e contratos administrativos, o artigo 39, caput, da Lei n. 8.666/93 obriga à realização das audiências públicas, iniciando o processo licitatório, quando o valor estimado para uma licitação for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no artigo 23, I, c, do mesmo diploma. Nesse caso, a audiência pública é realizada meramente com caráter informativo, já que sua inexistência acarreta a nulidade do processo licitatório.

Também, no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei n. 9.784/99 vem impulsionando a evolução do processo administrativo, trazendo como inovação o fim da implementação da função administrativa pelos órgãos e entidades da Administração Direta e

Indireta do Poder Executivo, bem como pelos órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Isso ocasiona a previsão de participação popular direta na formação dos atos administrativos de grande relevância, nos casos de interesse público, encontrando-se, dentre as formas de participação administrativas, a audiência pública. O artigo 32 da referida lei estabelece que, a critério da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo antes da tomada de decisão. E o art. 34 determina que os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com indicação do procedimento adotado (MOREIRA NETTO, 2001, p. 214-216).

Já em matéria ambiental, há uma gama constitucional de previsões participativas, dentre elas, o caput do artigo 225 da Constituição Federal, regulado pelo artigo 8º, inciso II da Lei n. 6.938/81¹⁸, o qual fora alterado em 1990 e, que autoriza o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) – órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, cuja finalidade é "assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" – convocar entidades privadas para atuar informativamente na apreciação de estudos de impacto ambiental, assim como prevê, na Resolução n. 009/87, artigo 2º, caput, que seja processada como audiência pública, a providência no caso de impactos ambientais, sempre que for julgada necessária pelo órgão competente para outorga da licença ambiental, ou mediante solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos, assim como no artigo 10¹⁹ da resolução do CONAMA de número 237/97 (CONAMA, 1981).

Em suma, a audiência pública no procedimento administrativo brasileiro é uma realidade em plena afirmação e vem crescendo consideravelmente, principalmente na prática da administração consensual, posto que constrói a motivação das decisões administrativas e se efetiva a ponderação dos interesses dos indivíduos envolvidos, uma vez que estes colaboram no processo administrativo decisório.

¹⁸Art. 8º Compete ao CONAMA: (...) II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990).

¹⁹“Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: (...) V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;”

2.2 Orçamento Participativo

Inicialmente, o orçamento é “um instrumento utilizado para manejar recursos públicos, recursos que proveem, principalmente, do poder do governo para tributar, ou seja, para arrecadar, compulsoriamente, por força de lei”. Entretanto, não cabe somente aos parlamentares participarem das decisões relativas a finanças e políticas públicas, mas a própria sociedade civil organizada, que passa ao ativismo e não mera paciente, fazendo com que esse instrumento aumente a eficiência/eficácia do uso dos recursos públicos, bem como o torne uma forma de assegurar o controle sobre as receitas e despesas públicas por parte do poder legislativo (PIRES, 1999, p. 39-43).

Deste modo, atenta-se ao aperfeiçoamento político das relações entre governo e sociedade, pois “o orçamento deixou de ser um mero meio (técnico), para se tornar meio e fim (técnico e político). São criadas condições para as pessoas participarem das decisões sobre finanças e políticas públicas, tornando-se agentes ativos na sociedade”, o que resulta no comprometimento dos cidadãos com a coisa pública e não apenas simples espectadores. Ainda, essa cogestão faz com que o administrador fique mais sensível às necessidades dos cidadãos, ao passo que esses adquirem uma visão de conjunto sobre as demandas sociais (WEYH, 2011, p.67).

Sendo assim, essa modalidade de gestão participativa tem como pressuposto a elaboração e execução do orçamento e de suas prioridades, pois é “uma ferramenta que estimula a participação direta de homens e mulheres no planejamento, na fiscalização e deliberação das despesas e receitas de um orçamento público” (SILVA, 2010, p.218).

Logo, é visto que, com a gestão participativa, os cidadãos passam a ter a garantia e oportunidade de conhecer, discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas, exercendo um controle do poder público (WEYH, 2011, p.73).

Também, o Orçamento Participativo “estruturou-se a partir do interesse pelo debate sobre o uso e a divisão dos recursos de uma determinada gestão pública, seja federal, estadual ou municipal”, o que permite “o exercício da democracia direta e a ampliação do controle social²⁰ sobre as políticas de um determinado poder público” (SILVA, 2010, p.218).

²⁰ A sociedade civil, por meio da participação no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, exerce um controle social do Estado, entendido como “a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação

Deste modo, o Orçamento Participativo ocorre quando os cidadãos conhecem e decidem sobre o orçamento anual do município de forma direta, por meio de reuniões regionais e temáticas; e tem como principal característica a participação popular. Percebido na Cidade de Porto Alegre, que constituiu uma “experiência limite de democracia local representativa”, porque se aproximou do modelo democrático direto de governação²¹, já que sua legitimidade é fruto dos votos recebidos dos cidadãos, o que configura o modelo das democracias representativas (MOTA, 2005, 68-120).

Neste sentido, o funcionamento do Orçamento Participativo está na participação direta da população por meio dos representantes eleitos (delegados) nos momentos de formulação das propostas, no acompanhamento à execução do Orçamento Participativo e no monitoramento (SILVA, 2010, p. 219-220).

Além disso, o Orçamento Participativo tem força semi-vinculante, o que garante aos administrados, efetivamente, a execução daquilo por que optaram durante a participação no respectivo mecanismo (BASTOS; BORGES JÚNIOR, 2000, p. 279).

O Orçamento Participativo estabelece um espaço de diálogo sobre a gestão pública entre governantes e governados. Porém, deseja-se ampliar esse impacto com a:

- a) instituição de um método de planejamento baseado em critérios objetivos, interpessoais e universais para escolha das demandas de investimento; b) maior racionalidade administrativa de planejamento no uso e prestação de contas dos recursos disponíveis; c) estruturação de uma dinâmica de acesso aos recursos públicos que se opõe a modelos particularistas, burocratizantes ou personalistas, estabelecendo melhor a diferenciação entre esfera pública e esfera privada no âmbito do Estado; d) maior controle público sobre os governantes e maior responsabilização sociocomunitária sobre a cidade, instituindo um sentido de complementariedade e *accountability* entre governo e sociedade. Daí se estrutura um novo padrão de

pública”. Há a integração da sociedade com a administração pública, tendo como desígnio resolver problemas e necessidades sociais com maior eficiência (TEIXEIRA, 2002, p. 38). Assim, o controle social do Estado é um instrumento democrático de participação dos cidadãos para exercer o domínio sobre os governantes e o aparato administrativo, de modo que as pessoas “possam tomar e executar decisões de interesse geral da sociedade e que, por isso, todo tipo de participação nesse processo interativo será importante para a vida de todos e de cada um” (MOREIRA NETO, 2006, p. 50). Deste modo, há duas dimensões básicas da capacidade de controle social, a primeira correspondendo ao “controle que efetivamente caiba a setores da sociedade diretamente sobre os serviços públicos, sejam eles desempenhados por empresas privadas ou pelo próprio Estado”, e a segunda em relação ao “poder de que desfrute da sociedade para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores, na sua composição e modelagem” (AGUILLAR, 1999, p. 248).

²¹ A governação é o ato, efeito ou modo de governar. Segundo a teoria da governação social e política, elencada por Arlindo Mota, ela “não se limita à interação entre governo e sociedade, mas ao introduzir o conceito de governabilidade coloca a governação em termos de um efectivo e legítimo ajustamento às necessidades do governo”, além disso, a governação “como modo alternativo de coordenar atividades colectivas, é o efeito de mudanças sociais profundas” (MOTA, 2005, p. 45-46). Além disso, “a ‘governação’ reconhece a capacidade de conseguir que as coisas se façam, sem necessidade de se apoiar no poder do governo para mandar ou utilizar a autoridade. Considera que o governo pode utilizar técnicas e instrumentos novos para dirigir e estabelecer directrizes” (MOTA, 2005, p. 47).

interação Estado/Sociedade a partir de obstáculos e alternativas objetivos; e) maior troca e melhor compreensão dos problemas socioeconômicos que atingem a todos, fortalecendo a identidade comunitária e o sentido de ser cidadão (SILVA, 2010, p. 221).

E é no espaço do poder local onde esta estratégia se torna mais propícia, pois se coloca em discussão a aplicação dos recursos das prefeituras, que por sinal, é geralmente insuficiente frente às necessidades do município, determinando que o poder local passe a ser, além de domínio de um conjunto maior de indivíduos e grupos, passa a ser relevante a sua ampliação, ocasionando a diminuição do peso do poder estadual e federal nas decisões de âmbito local (PIRES, 1999, p. 66-67).

De tal modo que esse instrumento participativo permite que os cidadãos resgatem a ideia de que sendo sujeito, é probo para participar perante o poder público, que também lhe pertence (PIRES, 1999, p. 69). E, para tanto, o Orçamento Participativo é algo extremamente promissor, vez que se lida com a gestão financeira do governo, e por onde se pode:

1. Trazer para dentro do governo os benefícios da pressão e da vigilância populares para promover melhorias na racionalidade e na democratização da máquina governamental; 2. Fortalecer, a partir do poder local, os eternos anseios de construção de um federalismo mais justo e eficiente, capaz de melhorar a performance do setor público em todo o país; 3. Ampliar a qualidade da gestão pública através da inovação nos métodos de trabalho adotadas pelas equipes de governo e pelo funcionalismo (PIRES, 1999, p. 75).

Assim, o Orçamento Participativo é tido como uma experiência de iniciativa popular, a qual deve ser entendida como uma das formas mais objetivas de empoderamento das organizações populares e dos movimentos sociais que compõem a sociedade civil na busca pela efetivação da participação e da democracia direta.

2.3 Debates Públicos

O debate público, além de ser outro instrumento participativo, também possibilita que a Administração Pública tenha uma noção amplificada e diversificada de determinado tema,

seja de interesse coletivo ou difuso, permite-se que a sociedade civil discuta vastamente as medidas propostas (MOREIRA NETO, 1992, p. 127).

Esse mecanismo está implícito na ordem constitucional, entretanto, preconizado genericamente em vários artigos, sendo que “sua aplicação depende exclusivamente de ato do Poder Executivo, já que não a atinge a reserva legal do art. 49, XV, da Constituição”. Além disso, é pelo decreto que institui o debate público que será regrado o procedimento e os limites de eficácia, unicamente declarativa, isenta de qualquer atrelamento imprescindível no que tange à decisão do Poder Público (MOREIRA NETO, 1992, p. 127).

Por isso, entende-se que debate público é:

(...) um instituto de participação administrativa, aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com outros administrados e com o próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa (MOREIRA NETO, 1992, p. 127-128).

Observa-se que, embora o debate público não tenha caráter vinculatório, muitas vezes acaba por vincular a Administração devida a posição adotada pela maioria no debate público, bem como é mister que seja este dotado de precedente publicidade, a qual deverá constar: “a proposta de decisão administrativa em discussão, local e hora de sua realização, os critérios de admissão dos debatedores e o procedimento a ser seguido” (MOREIRA NETO, 1992, p. 127).

Assim, é verossímil a importância desse instrumento participativo para recolher informações necessárias à implantação de políticas públicas e decisões mais corretas por parte do Poder Público, o que aproxima os cidadãos da Administração e garante a legitimidade dos atos decisórios.

2.4 Coleta de Opinião

A coleta de opiniões, assim como os demais mecanismos participativos, tem como objetivo “recolher as diversas tendências ou preferências dos segmentos sociais interessados,

de modo a dispor de elementos de juízo confiáveis para lastrear sua decisão”, produzindo legitimidade na execução da ação estatal (MOREIRA NETO, 1992, p. 125).

Por isso, a coleta de opinião pode ser entendida como:

(...) um instrumento de participação administrativa, aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar sua opção, orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público (MOREIRA NETO, 1992, p. 126).

A coleta de opiniões atua como um ato preparatório facultativo ou necessário; no primeiro, apenas “preenche um motivo de avaliação discricionária”, já no segundo, vincula o resultado da coleta, desde que haja instituição por lei. Logo, independente da opção vinculativa ou orientadora, o que importa no final é a melhor escolha pela Administração Pública (MOREIRA NETO, 1992, p. 126).

2.5 Colegiado Público

É uma forma de participação mais restrita e permanente do que os outros mecanismos. Onde se compreende “os órgãos pluripessoais que desempenhem funções de aconselhamento ou de decisão, constituídos por agentes públicos regulares, sejam agentes políticos sejam servidores públicos, e por membros da sociedade civil ou de determinados segmentos dela” (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

Deste modo, tem-se por colegiado público:

(...) um instituto de participação administrativa, aberto a pessoas físicas ou jurídicas da sociedade civil, visando à legitimidade da ação administrativa, pela qual se reconhece. Formalmente, a essas pessoas, o direito de integrar órgãos de consulta ou de deliberação coletivos do Poder Público (MOREIRA NETO, 1992, p. 133).

Observa-se que, através deste meio participativo, mesmo que restrito, estreitam-se as relações entre Estado e sociedade, tornando-a partícipe da formulação e implantação do planejamento estatal, seja ele em nível nacional, estadual ou municipal. Sendo que, este último de nível local, é garantido pelo artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal²², no que tange à cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

2.6 Consulta Pública

Este mecanismo consiste na coleta de opiniões dos grupos civis interessados em relação a um tema determinado e importante para sociedade. É o que se observa no conceito oriundo do site Consulta Pública:

É um sistema criado com o objetivo de auxiliar na elaboração e coleta de opiniões da sociedade sobre temas de importância. Esse sistema permite intensificar a articulação entre a representatividade e a sociedade, permitindo que a sociedade participe da formulação e definição de políticas públicas. O sistema de consulta pública permite ampliar a discussão da coisa pública, coletando de forma fácil, ágil e com baixo custo às opiniões da sociedade (NBS, Consulta Pública, 2009-2010).

Do mesmo modo, o autor Marcos Augusto Perez (2004, p. 106-107), refere que a consulta pública:

[...] consiste em procedimento de divulgação prévia de minutas de atos normativos, para permitir que, em determinado prazo, todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a seu respeito. A administração tem o dever de documentar todas as consultas e respondê-las publicamente, de modo a instruir e fundamentar o processo decisório [...]. A administração não é obrigada a aceitar todas as sugestões oferecidas pelos interessados, mas deve motivar a decisão que eventualmente as refutou.

²² **Art. 29** - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: **XII** - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado pela EC-000.001-1992).

Esse instrumento participativo, não menos importante que os demais, tem como finalidade buscar ouvir os interessados, sendo por meio de suas informações, críticas ou sugestões, devendo, também, ser registradas pela Administração Pública e, em caso de rejeição destas opiniões referidas na consulta, o Poder Público deve fundamentar os motivos de tê-las descartado.

Deste modo, os mecanismos participativos são um elo entre os administrados e administradores, pois servem para que as autoridades compartilhem as decisões, como também possibilita ouvir as reivindicações sociais, que estão presentes em cada localidade. Ponto esse, que acarreta na efetividade do Princípio da Participação, vez que ao oportunizar a participação dos cidadãos na administração pública, ocorre o melhoramento da qualidade da prestação dos serviços públicos e assim como o planejamento das obras públicas.

3 A CONCRETIZAÇÃO DO PODER LOCAL ATRAVÉS DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Neste capítulo, busca-se demonstrar a efetividade do Princípio da Participação, especialmente por meio do mecanismo participativo das audiências públicas. Trazendo critérios para aperfeiçoar a realização do instrumento como possíveis regulamentações ou, ainda, vinculação do resultado com as decisões, como no direito português.

Além disso, o Estatuto da Cidade concretiza a efetivação do Princípio da Participação pela obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas, afim de garantir a gestão democrática nas cidades.

3.1 A Efetividade do Princípio da Participação através das Audiências Públicas

O Princípio da Participação encontra-se implícito na Constituição Federal de 1988, sendo que sua aplicação necessita uma interpretação mais ampliada para que tenha efetividade, uma vez que a efetividade consiste na realização do Direito, bem como na execução concreta de sua função social, pois simula a materialização dos preceitos legais e aproxima o dever-ser normativo do ser da realidade social (BARROSO, 2001, p. 85).

Como aduz Peixoto (2005, p. 29), a efetividade:

Consiste no fato de a norma jurídica ser observada tanto por seus destinatários quanto pelos aplicadores do direito. As normas são feitas para serem cumpridas. Todavia, há normas que não chegam a alcançar seus objetivos, total ou parcialmente. Em muitas situações, quando existe um desajustamento entre a realidade material dos fatos e a realidade formal das normas jurídicas, a norma permanece como letra morta, sem ser observada.

Igualmente, “uma norma só é aplicada na medida em que é eficaz”, já que a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos traduzidos na norma. Logo, “a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita”. E, deste modo,

“a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade” (SILVA, 2007, p. 60-66).

Sendo assim, para que haja a efetividade precisa, primeiramente, de mecanismos que possam propiciar a concretização das normas, ou seja, para as normas terem eficácia jurídica e passarem a incidir nas situações da vida, necessitam de condições de atuação (BARROSO, 2001, p. 85).

Em outras palavras, é imprescindível para que seja alcançada a efetividade, que a norma passe pelo crivo social, de forma preventiva para evitar conflitos posteriores. Prontamente, torna-se importante discutir com os diversos setores sociais, a fim de adquirir maior aceitabilidade e, por conseguinte, efetividade através da participação da sociedade (CERVI, 2011, p. 263).

Deste modo, a participação torna-se requisito de uma cidadania ativa, que somente se efetiva em um espaço determinado, qual seja o espaço local (município), ao passo que aproxima os cidadãos com os centros decisórios. Logo, há um comprometimento maior desses cidadãos com o espaço local onde eles vivem, trabalham, se divertem, convivem com os demais, isto é, vivenciam os seus direitos e os seus deveres enquanto membro desta localidade (COSTA; REIS, 2010, p. 104).

Entretanto, a abertura de espaços participativos facilita a obtenção de respostas para as demandas sociais, bem como amplia o diálogo entre governantes e governados, a fim de “fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nessa medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa” (NOGUEIRA, 2011, p.146).

Neste sentido, Hermany (2007, p.250) diz que

De fato, a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à consequente participação no processo de obtenção do consenso. Nesse aspecto, resta questionar qual o espaço ideal, ou com melhor potencialidade de atuação, da sociedade na solução de seus conflitos e na elaboração conjunta das estratégias de crescimento. Mesmo os espaços de participação popular, previstos pelo ordenamento jurídico, como é o caso das audiências públicas no processo orçamentário, adquirem maior efetividade a partir de uma estratégia local. Tal ocorre porque a esfera local permite um processo maior de comunicação e controle social, devendo-se ressaltar, contudo, a necessidade de um patamar institucional referencial capaz de conciliar, pelas razões já expostas, estratégias participativas com institutos próprios de modelo representativo.

Por um lado, “a carência de participação não reside na falta de regulamentação, mas sim na ausência de efetividade da norma”, pois “a realização do princípio implica muito mais do que a edição de regras, representando mudanças de hábitos, tradições e até costumes que estão enraizados na alma do cidadão”, ou seja, a sociedade brasileira não está acostumada com a participação, por se encontrar numa imatura democracia e, recentemente, por ter passado por uma ditadura militar que acabou com todas as liberdades e garantias individuais, além do cenário político de corrupção, que trouxe apatia e desinteresse político (CERVI, 2011, p.259-262).

Por outro lado, verifica-se a necessidade de regulamentação dos mecanismos participativos, tal como no caso das audiências públicas, que são meio de efetivação do Princípio da Participação. Pois, observa-se, por exemplo, que, no direito Argentino, há regulamentação das audiências públicas, discernindo qual o local da realização destas, bem como o número mínimo de participantes para adquirir legitimidade. Além do que, há o princípio da audiência pública em sede constitucional, visivelmente prestigiado no artigo 63 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires, assim como no dispositivo da Lei nº 6, ditada pela Legislatura da Cidade de Buenos Aires em 05/3/1998, onde destaca a relevância dos cidadãos na contribuição da administração pública, tendo como objeto e finalidade nos cinco primeiros artigos.

Além disso, no Brasil, a resolução n. 006 de 11/05/2009 do Ministério Público da Bahia disciplina a realização das audiências públicas: como apregoa o artigo 39:

Art. 39. A realização das audiências públicas dar-se-á por iniciativa do órgão de execução do Ministério Público, no âmbito do inquérito civil ou mesmo antes de sua instauração, com a finalidade de defender a obediência, pelos Poderes Públicos e serviços de relevância pública e social, os direitos e garantias constitucionais.

§1ª As audiências serão precedidas da expedição de edital de convocação, a que se dará publicidade, bem como de convites, nos quais constarão:

I-A data, o horário e o local da reunião;

II-O objetivo;

III-A disciplina e a agenda da audiência;

IV-A forma de cadastramento dos expositores;

V-A participação dos presentes.

§2º Ao edital de convocação será dada a publicidade possível, sendo obrigatória sua publicação em Diário Oficial e afixação na sede da Promotoria de Justiça, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis.

§3º Poderá ser disponibilizado material para consulta dos interessados na participação da audiência.

Bem como a resolução n. 002 de 17/04/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, onde traz em seus artigos a regulamentação das audiências públicas:

Art. 37. As audiências deverão ser precedidas de expedição de edital de convocação, o qual se dará a publicidade possível e no qual constarão:

I – a data, o horário e o local da reunião;

II – o objetivo;

III – o regulamento, com a forma de cadastramento dos expositores, a disciplina e a agenda da audiência; e

IV – o convite de comparecimento aos interessados em geral.

§ 1º A divulgação do edital será realizada pela imprensa oficial e por outros canais de comunicações possíveis.

§ 2º Além do convite genérico, o órgão de execução poderá expedir convites ou notificações para autoridades, peritos, técnicos e representantes de entidades que estejam envolvidos na questão a ser discutida, bem como para autoridades policiais visando à segurança dos trabalhos.

Art. 38. Na presidência da audiência pública, o órgão de execução poderá entregar a coordenação do evento à pessoa de sua confiança, caso em que não se desvinculará de apreciar e decidir os incidentes ocorridos, bem como as questões de ordem e a polícia da audiência.

§ 1º Ao inaugurar os trabalhos da audiência, o presidente do ato deverá, se possível, nomear secretário para a realização dos assentamentos necessários e recolhimento da lista com a assinatura dos presentes.

§ 2º Ainda no início da audiência, o presidente do ato deverá esclarecer os critérios para o uso da palavra.

§ 3º A audiência deverá, se possível, ser gravada em fita de áudio e de vídeo tape.

Neste sentido, Câmara (2002, p. 318) salienta que o procedimento das audiências públicas necessita seguir algumas diretrizes mínimas para atingir a finalidade legal e garantir a efetivação da participação popular, como a:

[...] divulgação, com antecedência necessária à preparação dos interessados, das informações a discutir em audiência pública; abertura de participação a todos os detentores de legítimo interesse em participar do processo; divulgação dos comentários e sugestões formulados; e, finalmente, resposta fundamentada aos comentários e contribuições.

Entende-se, nesse sentido, o administrativista argentino Augustín Gordillo, citado por Evanna Soares (2002, p. 265), que o:

[...] pré-estabelecimento da ordem ou roteiro da audiência pelo seu dirigente ou dirigentes, contendo a relação, sequência e tempo das pessoas que usarão da palavra, réplicas, apartes, etc.; providências para a ampla divulgação ao público da

convocação da audiência; realização, quando necessário, de uma pré-audiência visando à ordenação ou simplificação do temário, coleta de informações, ou ainda, para tentar um acordo de partes, desde que não afete o interesse público, aplicando-se, nessa hipótese, o princípio da economia processual; instrução através de depoimentos e interrogatórios de interessados e testemunhas, recebimento de documentos, laudos periciais, etc.; documentação dos atos mediante taquigrafia, gravação em áudio e vídeo, lavratura da ata de audiência; e recebimento e registro de alegações orais.

Observando essas regulamentações, acaso trazidas ao ente municipal, trará maior efetivação ao Princípio da Participação, pois quando se regula o número mínimo de indivíduos que necessitam participar, assim como a localidade, horário e data antecipada de onde se realizará a audiência pública, dando publicidade aos cidadãos, aumenta-se a participação cidadã e torna-se uma prática da sociedade como um processo de reeducação. Por imediato, constata-se que

O Estado Democrático de Direito possui os instrumentos para tornar efetiva a participação. Precisa aparelhar os municípios para que ponham esse aparato legal a funcionar, mediante o desenvolvimento de políticas públicas que incentivem os cidadãos a deixarem de ser meros pacientes controlados pelo Estado, nos moldes hobbesianos, para ser coadjuvante desse na tomada de decisão que se tornarão ações efetivas para solução das contingências, residindo nos movimentos sociais legítimos uma medida eficaz para isso (CERVI, 2011, p. 264).

E tendo esta expressão da sociedade civil participando em um espaço de abertura para os cidadãos poderem contribuir com as decisões em que lhes digam respeito, dá-se margem a vincular os resultados das audiências públicas com a decisão a ser tomada pela Administração Pública, assim como ocorre no Contencioso Administrativo Português, onde refere que: “a decisão só pode ser tomada com base na acta da audiência de discussão”, garantindo legalmente o direito de ser ouvido nas audiências dos interessados, e fazendo-se necessária a fundamentação para acolher ou rejeitar o que foi trazido para a audiência (MACHETE, 1996, p.155).

Ainda, é paradoxal, acarretando certa estranheza, o fato de que a Lei, ao criar um procedimento garantidor da participação efetiva dos cidadãos nas tomadas de decisões administrativas, que assegura o exercício da democracia e da cidadania, não vincula o resultado, pois este só é aplicado pelas autoridades, quando estiver de acordo com os seus

interesses, desconsiderando-o, ao revés, quando não estiver em seu favor. Isso ocorre porque as audiências públicas não tem força vinculante²³. Pois,

A 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. **Tais opiniões não vinculam a decisão**, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (SOARES, 1991, p 29).

Nesse sentido, a autora Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 335), defende a vinculação e recomenda que “[...] sem a vinculatividade perderia grande parte de seu sentido a realização das audiências públicas, que teriam papel apenas figurativo”, ou seja, simples consulta.

As audiências públicas distinguem-se dos demais institutos participativos por seu formalismo procedimental e sua eficácia vinculatória de seu resultado, já que necessitam de previsão legal, “uma vez que o *exercício direto do poder*, ou seja, com a dispensa de representantes políticos, só se admite *nos termos da Constituição*, (...), através de *lei específica* (...), sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, e)”. Logo, esta eficácia vinculatória não necessita ser plena, pois:

[...] há vários graus de intensidade e níveis de profundidade da vinculação da Administração aos resultados alcançados no processo consultivo, podendo-se distinguir dois grandes grupos: as audiências públicas que se dão numa fase *instrutória* e aquelas que ocorrem numa fase *decisória* da ação administrativa. Embora ambas eficazes. Sê-lo-ão distintamente para vincular a Administração Pública, pois as orientações substantivas colhidas na fase *instrutória* só poderão ser contrariadas pelo órgão público competente para decidir sob motivação realista e razoável, ao passo que as diretrizes recebidas em fase *decisória*, ao revés, não podem ser afastadas pela administração, salvo por vício de forma (MOREIRA NETO, 2001, p. 204-205. Grifo do autor).

A partir disso, o instituto das audiências públicas, através de uma vasta participação popular na gestão dos interesses públicos cometidos ao Estado, promete a afirmação de um

²³ “São instrumentos nos quais a manifestação de vontade da sociedade civil e das pessoas não vinculam o administrador a segui-las, servindo como conselhos ou sugestões para a apreciação do gestor público”. São exemplos não vinculantes de instrumentos participativos: as “audiências públicas (orais), as consultas públicas (escritas), os conselhos consultivos, o orçamento participativo” (CORRALO, 2004, p. 40).

Estado Democrático de Direito. “De direito, porque fundado na *legalidade* do agir dos Poderes Públicos, e, democrático, porque comprometido com a *legitimidade* de suas decisões” (MOREIRA NETO, 2001, p.205. Grifo do autor).

De tal modo, Hans Kelsen (2000, p. 10), afirma que a democracia,²⁴ como uma forma de governo, necessita de três ideias fundamentais para a sua efetivação: soberania popular, igualdade dos homens e liberdade (política). Também refere que: “A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política” (KELSEN, 2000, p. 140).

Portanto, a participação popular, através das audiências públicas, é um meio de efetivação do Princípio da Participação, por ser indispensável para a construção do modelo de Estado Democrático. Pois, é a participação que fortalece a cidadania e é decisiva para a concretização dos direitos fundamentais do homem, principalmente no âmbito municipal. Logo, torna-se necessário que as audiências públicas aconteçam de forma transparente e com publicidade, seguindo critérios mínimos de uma regulamentação, tais como da presente na resolução n. 006 de 11/05/2009 do Ministério Público da Bahia e a resolução n. 002 de 17/04/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, para, no fim, poderem ocorrer a vinculação do resultado com as decisões da Administração.

3.2 O Estatuto da Cidade e obrigatoriedade na realização das Audiências e Consultas Públicas

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal número 10.257 de 10 de julho de 2001, apresenta o plano urbanístico, servindo de diretriz de planejamento e gestão das cidades aos entes federativos, também insere a dimensão participativa, fazendo jus à irradiação constitucional, como se observa na redação do inciso II, do artigo 2º do Estatuto da Cidade²⁵,

²⁴ Sobre o assunto Norberto Bobbio (1997, p.18-19) “Democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.” Ainda, “no que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas -e, portanto, vinculatórias para todo o grupo- as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão”.

²⁵ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de

onde “aponta a participação popular como diretriz fundamental dentro do sistema de gestão democrática” (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 294-295). Também, o inciso II do artigo 43²⁶ do mesmo Estatuto, o qual arrola expressamente os mecanismos participativos.

Além disso, o Estatuto da Cidade faz previsão de uma gama de mecanismos que garantem a efetividade do Princípio da Participação, pois obriga a realização de audiências públicas e consultas públicas, na elaboração e gestão do plano diretor e no acesso público, a todas as informações desses processos participativos, conforme prevê o artigo 40, § 4^o²⁷ do respectivo Estatuto (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 295).

Ainda, a resolução número 25 do Conselho das Cidades detalha os elementos da gestão democrática em seus artigos 3^o²⁸ e 4^o²⁹ e o modo de funcionamento das audiências públicas no artigo 8^o³⁰. E, mesmo com tantos requisitos obrigatórios previstos na Resolução 25 do Conselho das Cidades e no Estatuto da Cidade, muitas das autoridades administrativas municipais não cumprem essas condições na elaboração dos planos diretores (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 298-299).

Entretanto, é manifesta a obrigatoriedade da realização das Audiências e Consultas Públicas como forma participativa da população local na elaboração dos planos diretores

associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

²⁶ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas;

²⁷ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 4^o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

²⁸ Art. 3^o O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4^o e do art. 43 do Estatuto da Cidade. § 1^o A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. § 2^o Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução N^o 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o § 1^o, poderá ser assumida por esse colegiado;

²⁹ Art. 4^o No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4^o 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;

³⁰ Art. 8^o As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4^o, 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, e deve atender aos seguintes requisitos: I - ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II - ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III - serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV - garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V - serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

municipais, como se verifica no provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 70008224669 da Cidade de Guaíba - RS:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUAÍBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO - FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DA DEVIDA PUBLICIDADE - RISCO DE PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO PELA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA VIABILIZAR A ALTERAÇÃO PREVISTA NA LEI IMPUGNADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19, 177, § 5º E 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 29, INCISO XII E 37 "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2004).

Desse modo, o Princípio da Participação Popular, efetiva-se através das Audiências e Consultas Públicas, uma vez que para a aprovação dos planos diretores municipais, exige-se, de forma prévia e obrigatória, a realização desses instrumentos participativos, principalmente, nas fases de discussão dos projetos pelos poderes executivos e legislativos municipais, pois, caso não sejam respeitadas estas formalidades, são passíveis de nulidade do processo, como se verificou na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 296).

Entretanto, não foi pelo simples fato de cumprir com a obrigatoriedade dos mecanismos participativos que se inseriu no Capítulo Gestão Democrática da Cidade, da Lei 10.257/01, a participação popular, mas também como meio de controle da moralidade da Administração Pública. Assim como, afirma Odete Medauar (2001, p. 369) que “certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a administração, menor seria o índice de corrupção”.

Com isso, o prefeito que não promover as audiências públicas e Debates com a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, ou ainda, não assegura o acesso dos interessados a documentos e informações produzidas, poderá incorrer em sanções administrativas previstas na Lei de Improbidade Administrativa³¹, conforme aduz o artigo 52 do Estatuto da Cidade:

³¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) IV - negar publicidade aos atos oficiais;

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do §4º do art. 40 desta Lei;

O Princípio da Participação tem garantia constitucional, e, sendo as Audiências e Consultas Públicas instrumentos dessa participação, cuja previsão se encontra no Estatuto da Cidade, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), a realização desses mecanismos se torna condição de validade para o processo legislativo que tem por objeto os Planos Diretores, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. A partir disso, Celso Antônio Bandeira de Melo (2001, p. 772), afirma que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível e seu arcabouço lógico e corrosão da sua estrutura mestra.

Porém, muitas vezes ocorre a prefeiturização do planejamento urbano, que é quando interessados (políticos e empresários) participam das Audiências e Consultas Públicas, apenas para cumprir as formalidades legais, requisitadas pelo Estatuto da Cidade, ocorrendo a cooptação e manipulação da participação. É um dos problemas que pode acabar transformando “a participação em um novo tipo de autoritarismo a serviço de interesses políticos particulares e demandas de grupos mais organizados da sociedade e, ainda pior, legitimados pelo discurso democrático” (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 300-301).

Em suma, observa-se que o Princípio da Participação através dos institutos da Audiência e Consulta Pública, torna-se efetivo vez que os mecanismos participativos são condição de validade tanto para a elaboração, quanto para a implementação dos planos diretores municipais, pois, caso não cumpridas as exigências previstas no Estatuto da Cidade, o prefeito poderá sofrer as sanções decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa e o processo de elaboração do plano diretor pode vir a ser considerado nulo.

3.3 A efetividade do Princípio da Participação e as Audiências Públicas nos modelos jurídicos do Direito Comparado

Fazendo uso do método comparado, onde se busca o modelo ideal, observam-se alguns dos sistemas participativos, assim como a utilização das audiências públicas. Além disso, simploriamente averigua a dualidade de jurisdições presente no direito português: contencioso administrativo e jurisdição comum.

3.3.1 A Participação e as Audiências Públicas no Contencioso Administrativo Português

Partindo da Teoria da Separação dos Poderes, que fora desenvolvida por Montesquieu, em 1748, com a obra “O Espírito das Leis”, passou-se a defender a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais, e que ensejou na particularização das atividades estatais e a independência dos poderes. Mais tarde, foram criados os sistemas administrativos, que são o regime adotado pelo Estado para apurar “a correção dos atos administrativos ilegais ou ilícitos praticados pelo Poder Público em qualquer de seus departamentos de governo” (MEIRELLES, 2010, p. 51-53).

Com isso, o direito português adotou a dualidade de jurisdições, tendo, assim, dois sistemas bem diferenciados: o da jurisdição única ou comum, conhecida como sistema inglês (tribunal judiciário), e a do contencioso administrativo ou jurisdição especial (tribunal administrativo), que faz com que as decisões em âmbito administrativo promovam coisa julgada (decisão conclusiva). Este modelo também é adotado pelo sistema francês (DI PIETRO, 2011, p. 4). Então, organizaram-se os Tribunais Administrativos Distritais compostos por três juízes e pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA), estabilizando-se em 1933 com três auditorias administrativas e o STA, fatos que marcaram o Contencioso Administrativo, destinado a poucos atos e restringiu-se a raros cidadãos (SILVA, 1996, p.17-18).

Assim, a Constituição da República Portuguesa preconizou uma lei especial que tratasse acerca do procedimento da atividade administrativa, para que fosse garantida a

“racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito”. Esse procedimento, de certo modo, assegura a eficiência administrativa na esfera do procedimento administrativo formalizado, estabelecendo uma ligação entre a participação dos interessados frente à formalidade do procedimento. E tendo em vista este direito de participação relacionado ao direito de audiência, visa-se ao aprofundamento da democracia participativa, uma vez que o próprio legislador português criou o dever de assegurar a participação do interessado na composição das decisões que lhe disserem respeito, manifestando-se através das audiências. Em Portugal, o princípio da participação legalmente consignado limita-se à fase preparatória da decisão (MACHETE, 1996, p. 4-14).

Entretanto, acaso haja a violação de direitos por parte do procedimento administrativo de tomada de decisão, a Constituição portuguesa previu o Contencioso Administrativo, como menciona Silva, para que seja alcançada “a tutela plena e efetiva dos direitos dos particulares nas relações jurídicas administrativas”. Trata-se de um órgão totalmente jurisdicionalizado que se concretiza através de “sentenças cujos efeitos vão da simples apreciação e reconhecimento de direitos, à condenação” (SILVA, 2009, p. 182-212).

Além disso, são trazidas questões infra-estruturais na reforma do Contencioso Administrativo, como o “da organização dos tribunais administrativos e fiscais e do âmbito da jurisdição administrativa, bem como ao estabelecer o regime jurídico dos meios processuais em matéria principal, cautelar e executiva” as quais adquirem, desta forma, a importância e a natureza de Lei Fundamental, ou caráter de uma Constituição da Justiça Administrativa, já que compreende a estrutura e organização do tribunal (SILVA, 2009, p. 233).

Por conseguinte, é importante esclarecer a diferenciação funcional e estrutural entre procedimento e processo administrativo; o primeiro diz respeito à administração e ao processo de formulação da decisão administrativa, atividade em que o sujeito esteja interessado na prossecução de objetivos predeterminados. Por sua vez, o processo ou contencioso administrativo refere-se à fase jurisdicional ou jurisdição, por ser uma “atividade desenvolvida por um sujeito interessado apenas em restabelecer a paz jurídica anteriormente perturbada”. Para ambos, “a participação procedimental dos particulares significa colaboração na determinação do bem comum [...] não (sendo) apenas uma questão exclusiva do Estado, mas [...] uma missão pública dos cidadãos” (MACHETE, 1996, p. 62-96).

Machete (1996, p. 351) afirma que: “a participação significa a intensificação da intervenção dos interessados e dos grupos no processo de decisão de assuntos de interesse público”. Logo, a autoridade necessita ouvir os cidadãos antes de decidir sobre uma medida que possa afetar os seus interesses, para que tenham a chance de expor suas vontades e relevar seus interesses, contribuindo para a ponderação de alternativas e otimização da decisão administrativa.

Logo, Machete (1996, p. 409-424) refere que o princípio da participação contido no artigo 8º do Código de Procedimento Administrativo incide para toda a Administração Pública. Assim, há “o dever de assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência”. Com isso, os interessados podem participar da formação das decisões administrativas, independentemente delas lhes serem benéficas ou não. Porém, a Administração pública deve ter um papel ativo quando se tratar de assegurar a participação, e não somente limitar-se a abrigar os atributos participativos.

Também, destaca-se no Código do Direito de Participação Procedimental e Acção Popular (CDPPAP), instituído através da Lei n. 83/95, a qual estabelece os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular e o direito de acção popular para prevenção da lesão de direitos particulares pelas decisões administrativas.

A audiência dos interessados garante o direito dos cidadãos de serem ouvidos e, por conseguinte, a Administração justifica os atos administrativos a partir das alegações dos interessados colhidas na audiência. Faz-se uma ponderação do que seja mais relevante para a situação concreta, que é o objeto do procedimento e da fundamentação da decisão. Acaso seja rejeitada a opinião dos interessados, devem ser justificadas as opções da administração ao contrapor a perspectiva do interesse público, ampliando o dever da fundamentação. A participação procedimental dos interessados é tratada como um princípio constitucional, de suma importância como norma de acção administrativa, já que implica para a Administração o dever de assegurar a “participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses” no procedimento administrativo de tomada da decisão. Seu descumprimento constitui uma ilegalidade, por violar concretamente a lei procedimental (MACHETE, 1996, p. 500-518).

Além disso, a participação também contribui “para formação da vontade administrativa que realize o interesse público concreto, o qual exige a ponderação dos interesses coenvolvidos”; e por possibilitar a contribuição dos interessados, provoca a ponderação de uma decisão mais justa e adequada aos problemas em questão (MACHETE, 1996, pág. 527-528).

Deste modo, no direito administrativo português há um código de procedimento administrativo, o qual regulamenta como se dará a formação do ato administrativo, além da previsão da audiência pública, ou seja, a audiência pública é um momento anterior à formação do ato administrativo, assim como também dos contratos administrativos. E, neste caso, se os cidadãos discordarem dos atos administrativos ou contratos administrativos, possibilita-se ingressar perante o contencioso administrativo português, que é a fase jurisdicional, onde se terá um código do contencioso administrativo que regula como se dará jurisdicionalmente a discussão dos atos e contratos administrativos sua possibilidade de anulação. Ademais, o princípio da Participação é o veículo destinado a assegurar a oitiva dos participantes, pois é dever da administração ouvir e ponderar as colaborações, seja por alternativas, seja por sugestões, com vistas a atingir, o mais próximo possível, o bem comum.

3.3.2 Sistema Norte Americano

Nos Estados Unidos, a afeição aos princípios da *judicial supremacy* e *due process of law*, assim como na Inglaterra, o da *rule of law*, fazem com que o Poder Judiciário desempenhe, tanto para a Administração Pública, quanto para os particulares, o mesmo controle. Ou seja, os funcionários públicos e os cidadãos são submetidos ao mesmo direito comum. Apesar disso, “a Administração goza de ampla discricionariedade, a tal ponto que muitos dos seus atos são subtraídos à apreciação do Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2011, p. 12-15).

Entretanto, no sistema Americano, a audiência de discussão tem garantia constitucional do procedimento, visto que “a decisão só pode ser tomada com base na acta da audiência de discussão”. Logo, para a audiência ser eficiente, deverá controlar o procedimento, possibilitando que as partes possam discutir, de forma objetiva, os pontos

pertinentes. E as audiências são, geralmente, presididas por um *administrative law judge* (juízes de Direito Administrativo) que não agregam o Poder Judiciário, porém desempenham suas funções junto às autoridades, pertencendo ao quadro administrativo, mas com poderes de direção e de decisão (MACHETE, 1996, p. 155-163).

Para Machete (1996, p. 165-168), o apego aos fatos, que constam nos registros dos atos da audiência de discussão, garante o contraditório, pois seria apenas uma reunião de caráter informativo “se a autoridade pudesse decidir com base em provas que não tivessem sido submetidas à apreciação contraditória na audiência de discussão (e) o direito de a parte ser ouvida reduzir-se-ia a uma mera faculdade de representação”, pois a ampliação da participação dos interessados na instrução tem como objetivo o empenho das pretensões das partes e é recomendado que o mesmo funcionário que presidiu a audiência também faça a “recomendação da decisão (*recommended decision*)”, respeitando, assim, “o princípio segundo o qual quem ouve decide e decide quem ouve”. Porém, a decisão final é de competência da autoridade Administrativa.

3.3.3 Sistema Espanhol

Na Espanha, durante o regime autoritário da ditadura, estabeleceu-se a unidade de jurisdição, isto é, uma jurisdição única; porém, com tribunais especializados. Na primeira instância, realizavam-se as audiências territoriais regionais, existindo assim “uma secção do contencioso administrativo para conhecer das questões locais e de âmbito regional e o Supremo Tribunal de Justiça como uma secção do contencioso administrativo para conhecer das questões de âmbito nacional”. Entretanto, com o regime democrático, criou-se a “Audiência Nacional com sede em Madrid e uma secção do contencioso administrativo para conhecer de questões relativas a órgãos de competência nacional, mas situados abaixo das comissões do Governo”, desafogando assim o Supremo Tribunal de Justiça e ocasionando no estímulo da criação do Tribunal Central Administrativo (SILVA, 1996, p. 20).

Neste sistema, a Administração apresenta uma estrutura concreta e com muitas soluções na fase instrutória, onde deverão ser respeitadas as alegações feitas pelos participantes da audiência dos interessados. Além disso, possibilita-se, caso haja muitos

interessados, realizar reuniões com a finalidade de diminuir as discrepâncias sobre as questões de fato e de direito, podendo ainda, antes da audiência, que os interessados deduzam suas alegações para constarem na proposta de resolução. Também, é-lhes assegurado o direito de ser ouvido, além de “consultar o processo depois de o mesmo estar completamente instruído e antes de ser redigida a proposta de resolução” (MACHETE, 1996, p. 179-182).

Do mesmo modo, a participação cidadã é um requisito indispensável para a democracia local, pois é através dela que se efetivam os processos de elaboração e deliberação de execução e gestão, pois é pela relação direta e contínua entre o eleitor e eleito que se concretiza a democracia representativa. Porém, muitas vezes pela rigorosidade formal, requisitada para a realização de consultas populares, causa-se uma dificuldade de garantir a representatividade, como quanto se exige número certo de cidadãos. Logo, a participação deve ter como objetivo facilitar a consulta popular, seja dividindo por regiões ou bairros, realizando audiências públicas setoriais, ou pelo uso de canais de comunicação com novas tecnologias, desde que utilizados com a finalidade de definir programas e projetos para execução de obras e a gestão dos serviços municipais. A participação também deve promover e estimular debates coletivos públicos, além de reforçar a iniciativa de associações, mediante uma política de apoio a estas entidades civis para que manifestem as suas opiniões e contribuam para as atividades e a gestão de serviços de caráter geral (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 299-301).

3.3.4 Sistema Alemão

A Alemanha tem a “estruturação de uma organização judiciária bem conseguida dentro do princípio do pluralismo da organização judiciária”, com 52 tribunais administrativos de 1ª instância e na cúpula o Tribunal Federal Administrativo (Leipzig) (SILVA, 1996, p.19).

Em um Estado de Direito, todos os cidadãos atingidos por uma medida administrativa devem ser sujeitos de direitos, defendendo seus pontos de vista e não se tornando meros objetos do procedimento das autoridades. Desempenham, assim, uma efetiva participação na audiência dos interessados, a qual se constitui como sendo “a obrigação de a autoridade

conceder àqueles oportunidade para se pronunciarem sobre a matéria de facto relevante para a decisão e a consideração dessa pronúncia a propósito da decisão que se destine ao interessado ouvido” (MACHETE, 1996, p. 204-206).

Deste modo, a participação (*partizipation*) pode ser compreendida como:

Uma tendência para a realização de uma democracia participativa em que se alargam o universo daqueles que podem intervir no procedimento e as formas de materializar essa intervenção: deve participar, não apenas quem é imediatamente atingido nas suas posições jurídicas, mas também quem tenha interesses materiais significativos; acresce que esta participação não se deve limitar à audiência, mas entender-se à própria estruturação do procedimento e até a decisão (MACHETE, 1996, p. 206).

Mas também se entende como a exigência para o reforço da audiência dos interessados (*beteiligte*) junto da ação administrativa, constituindo uma ponderação dos interesses protegidos e das divergências das entidades. Sendo que é obrigatória a audição dos interessados nos procedimentos, antes que seja exercitado um ato administrativo que interfira nos seus direitos, devendo “ser-lhe(s) concedida a oportunidade [*ist diesem Gelegenheit zu geben*] de se pronunciar [*zu aeussern*] sobre os factos relevantes para a decisão [*den fuer die Entscheidung erheblichen Tatsachen*]”, ou seja, é oportunizado antes do desfecho final que os indivíduos que irão sofrer influências dos atos administrativos se manifestem (MACHETE, 1996, p. 206-218).

3.3.5 Sistema Italiano

Na Itália, os tribunais administrativos possuem dois níveis, sendo, na base, os tribunais administrativos regionais e na cúpula o Conselho de Estado, através de 3 das suas 6 seções. Ainda, “existe um órgão de autogoverno que abrange todos os magistrados, havendo, assim, uma magistratura administrativa única, tendo como órgão superior o Conselho da Presidência da Justiça Administrativa” (SILVA, 1996, p. 22-23).

Com supressão do inquérito público (*istruttoria pubblica*) em relação a alguns procedimentos de privado interesse, demonstrou um retrocesso ao princípio participativo, pois a participação requer a intervenção dos cidadãos, com a intenção de contribuir com a

formação das decisões administrativas. E por eventual prejuízo que qualquer cidadão titular de direito público ou privado, ou ainda de interesse difuso, vier a sofrer pela decisão, poderá intervir no procedimento. Mas, para os titulares dos interesses difusos (*portatori di interessi diffusi*) exercerem a representação, necessita ser estabelecida uma organização, seja por associações ou comissões (MACHETE, 1996, p. 249-254).

3.3.6 Sistema Francês

No direito Francês, optou-se pelo sistema da dualidade da jurisdição, uma vez que foi concebida a jurisdição administrativa, ou seja, o contencioso administrativo, e a jurisdição comum, que foram obra do apego ao Princípio da Separação de Poderes e da desconfiança dos juízes do antigo regime (DI PIETRO, 2011, p. 4).

Deste modo, criaram-se os “tribunais de 1ª instância, como encargo de conhecer também questões que até aí afogavam o Conselho de Estado” e os tribunais administrativos de apelação em 1987, entretanto, no centro do sistema administrativo se manteve o Conselho de Estado (SILVA, 1996, p. 21).

Conquistou-se o direito de ser informado, a obrigatoriedade de fundamentar os casos mais prementes e a instituição de audiência generalizada, além do princípio do contraditório, que surtiu efeitos na premissa anterior, que visava a não audição dos interessados, pois “só tinham o direito de serem ouvidos em matéria disciplinar”. Logo, as decisões que necessitam ser fundamentadas, deveriam ser oportunizadas que os interessados apresentassem observações escritas antes que fossem concluídas. Igualmente, a Administração tem o dever de informar aos interessados sobre seus direitos de serem ouvidos, sempre que estes exercitarem o seu direito de audiência adequadamente, como também justificar na fundamentação ato praticado quando não concordar com as intenções (MACHETE, 1996, p. 263-268).

Com isso, observa-se que é possível concretizar o Princípio da Participação através dos mecanismos participativos, especialmente através das audiências públicas. Entretanto, constata-se que essas não podem ser feitas de qualquer modo, necessitando de uma

regulamentação para que melhor sejam realizadas, assim como preveem as resoluções do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e do Ministério Público da Bahia.

Ademais, quando forem de caráter obrigatório, como se descreve no Estatuto da Cidade, devem contar realmente com a participação da sociedade civil e seus grupos organizados e não pessoas ligadas ao governo, ou ainda a grupos empresários, simplesmente para cumprir a formalidade.

Quanto ao direito comparado, apregoa-se a regulamentação das audiências públicas do mesmo modo que a prevista no Direito Argentino, a qual traz que quando convocada a Audiência Pública pela iniciativa dos cidadãos, com meio por cento de assinaturas do eleitorado da cidade ou zona em questão, é obrigatória a realização pela autoridade competente. Além disso, obriga a sua realização antes do tratamento legislativo de projetos de normas de edificação, planejamento urbano, instalações industriais ou comerciais, ou modificação não autorizada ou domínio de bens públicos. Assim, torna-se efetivo o Princípio da Participação, sendo visível a concretização do Poder Local, já que as audiências são realizadas conforme o interesse local e com ampla participação social.

Por fim, cabe ainda ressaltar a importância da vinculação do resultado das audiências públicas com a decisão a ser tomada pela Administração Pública, conforme prevê o direito português e defende a autora Maria Paula Dallari Bucci, pois sem esta característica da vinculatividade as audiências públicas perdem grande parte de seu sentido, tendo apenas um papel figurativo, o que a torna uma mera consulta.

CONCLUSÃO

O princípio da participação cidadã é o alicerce do exercício da democracia e, através do instituto das audiências públicas, é que a participação se concretiza na esfera da Administração Pública. Isso alude ao modelo de administração consensual, no qual se cria um ambiente comum (consensualidade) entre o público e o privado, garantindo uma decisão com maior aceitação social, já que foi tomada em conjunto com a sociedade civil, oportunizado a todos a discussão.

A abertura dada pelos governantes aos cidadãos para que manifestem e discutam as necessidades da coletividade, por debates nas audiências públicas, tornam as decisões mais condizentes com as expectativas dos administrados, pois, mesmo que a audição dos interessados não vincule o administrador ao resultado das formas participativas, faz com que se extraia uma síntese das deficiências e se possa tentar corrigi-las por meio dos atos administrativos.

Ademais, a consensualidade é a melhor forma de concretizar uma ação ou deliberação que afete a vida dos administrados, pois o consenso obtido em audiência pública para a tomada de decisões administrativas favorece a otimização da decisão política, bem como serve como ponto de ligação entre os interesses dos cidadãos e os atos praticados pelos governantes, propiciando um espaço para contestação, debate e expressão de soluções dinâmicas, criativas e plurais, no qual o cidadão passa a ser agente, e não mero espectador.

Isso faz com que o municipalismo seja voltado para a concretização de um poder local realmente democrático e eficiente, capaz de oportunizar a participação dos cidadãos na formação das tutelas jurídico-políticas, a fim de fortalecer e concretizar os direitos fundamentais, especialmente no âmbito local.

Logo, a participação em âmbito local é garantida pelos instrumentos participativos apresentados de forma obrigatória no Estatuto da Cidade e na Lei de Responsabilidade Fiscal para elaboração de Plano Diretor, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. Por conseguinte, os planos diretores deveriam avançar no sentido de democratização dos processos decisórios, entretanto, observa-se que se tem ocasionado vários problemas na efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, seja no ponto de vista de acesso dos cidadãos, como também do controle popular destes processos.

Ainda, ressalta-se a importância da análise de direito comparado realizada, tanto a da forma de realização das audiências públicas na cidade de Buenos Aires na Argentina, como na vinculação do resultado delas no Direito Português, pois os dois modelos concretizam o Princípio da Participação de forma satisfatória, uma vez que com a regulamentação e a realização das audiências públicas, sendo realizadas na localidade ou zona do direito ou serviço em questão, não proporciona o mero cumprimento da formalidade, mas a participação efetiva dos interessados, fazendo jus à descentralização.

Além do que, sendo as audiências públicas executadas de modo correto, conforme preveem essas regulamentações, torna-se mais propício à vinculação do resultado com a decisão, já que estará legitimada com o apoio da sociedade e executada pelo representante legal – o que dá ênfase a uma democracia participativa e uma administração compartilhada.

Ademais, no direito administrativo português, há um código de procedimento administrativo que regulamenta como se dará a formação dos atos administrativos, tendo também a previsão da audiência pública, a qual ocorre em momento anterior à formação dos atos e contratos administrativos. Entretanto, se, porventura, as pessoas não concordem com os atos administrativos ou contratos, podem ingressar perante o contencioso administrativo português, que é a fase jurisdicional e possui um código do contencioso administrativo regulador de como se dará jurisdicionalmente a discussão dos atos e contratos administrativos, sua possibilidade de anulação.

Salienta-se que, nesta fase jurisdicional, não há audiência pública, por ela fazer parte da fase extrajudicial, momento de formação do ato administrativo, e, deste modo, não vincula o Julgador, apenas o administrador, que deverá observar o que foi decidido na audiência para realizar o ato ou contrato administrativo. Ainda, é garantido legalmente o direito dos cidadãos de serem ouvidos nas audiências dos interessados, fazendo-se necessária a fundamentação, seja para acolher ou rejeitar o que foi trazido para a audiência.

A autoridade necessita ouvir os cidadãos antes de decidir sobre uma medida que possa afetar os seus interesses, para que tenham a chance de expor suas vontades e relevar seus interesses, contribuindo para a ponderação de alternativas. Logo, essa legitimidade só poderá ser obtida por meio da participação popular na gestão pública, a qual apresenta inúmeros aspectos positivos em ser instituída no processo administrativo de formação das tutelas jurídico-políticas.

Assim, as audiências públicas e os demais mecanismos participativos, bem como elencados no artigo 14 da Constituição Federal - plebiscito (I), do referendo (II) e da iniciativa popular (III) -, constituem técnicas de execução desses processos participativos, com vistas a atingirem a consensualidade e a eficiência no atuar da Administração Pública, descentralizando e afirmando a democracia. Potencializando a forma consensual de tomada de decisões entre sociedade civil e política, bem como responsabilizando os erros da Administração.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Barueri, SP: Manole, 2010.
- AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Aprimoramento da Gestão Pública em Município: Algumas Reflexões Críticas; e o Caso (exemplar) de Jacareí. **Cadernos Adenauer V**, n. 1 Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2004, p. 69-84.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. Descentralização Político-Administrativa: A Experiência da Criação de Município no Uruguai (2009-2010). In: MENDONÇA, Daniel (Org.). **Democracia e Processos Políticos**. Pelotas: Editora Universitária/UFPEL, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 5ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon. (Org.). **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6ªed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O Que é Participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel, **Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información**, Taurus, Madrid, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.
- BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de jul. de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.
- BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fev. de 1993. Dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. In: BRASIL. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São

Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de nov. de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. In: BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de jun. de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: BRASIL. **Lei das Licitações**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de jan. de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. In: BRASIL. **Lei do Processo Administrativo**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de ago. de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: BRASIL. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de jun. de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. In: BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de mai. de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 322-341.

BUENOS AIRES. Ley nº 6, de 5 mar. de 1998. In: Asociación de Abogados de Buenos Aires. **Lei de Audiencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires Argentina**. Argentina, 1998. Disponível em <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>>. Acesso em 21/12/2012.

BUENOS AIRES. **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, de 1º de out. 1996. In: Legislatura. Argentina, 1996. Disponível em <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/institucional/constbsas/index3.html#w1>> Acesso em 21/12/2012.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentário à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 304-321.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6ª ed. Rev. Atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CERVI, Jacson Roberto. O Estado Democrático de Direito e a importância das Políticas Públicas Locais enquanto Instrumento de Efetivação do Princípio da Participação. In: GORCZEWSKI, Clovis. (Org.) **Direitos Humanos e Participação Política**. Vol. II. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011, p. 243-266.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução CONCIDADES n. 25, de 18 de mar. de 2005. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 de mar. de 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dez. de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental**. Disponível na Internet em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em 17/09/13.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n. 9, de 03 de dez. de 1987. **Dispõe sobre a revisão de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental**. Disponível na Internet em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em: 13/06/13.

CONSULTA PÚBLICA. In: **NBS**. Brasil: NBS Informática, 2009-2010. Disponível em <<http://www.consultapublica.com.br/site/index.htm>> Acesso em: 11/08/13.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal: Aportes Teóricos e Práticos para a Compreensão e o Exercício da Função Parlamentar nas Câmaras de Vereadores**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CORRALO, Giovani da Silva. **Guia do Administrador Municipal: Novas Orientações e procedimentos para uma gestão eficiente**. / Org. por Giovani Corralo. - Porto Alegre: Nova Prata, 2004.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão Local e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 103-123.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ª ed. Rev. Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: Noções de Política Social Participativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DÓRIA, Og. Roberto. **Município: O Poder Local**. São Paulo: Página Aberta LTDA, 1992.

FINATEC. **Descentralização e Poder Local: A experiência das subprefeituras no Município de São Paulo.** São Paulo: Hucitec: Finatec, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GIUSTINA, Vasco Della. **Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

GORDILLO, Agustín A. **Planificación, participación y libertad: en el proceso de cambio.** Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

KELSEN, Hans. **A Democracia.** 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação.** Tradução de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, c1975.

MACHETE, Pedro. **A Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo.** 2ªed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996.

MARCANTE, Sheron; TOAZZA, Vinícius Francisco. **Os princípios na concepção sistêmica do direito contemporâneo.** Revista da Faculdade de Direito da UPF, Passo Fundo, v. 3, p. 40-51, jan./dez. 2010. Disponível em <http://www.upf.br/direito/images/stories/direito_online_v3_2010.pdf> Acesso em 25/05/13.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil: Investigações do Ministério Público, Compromissos de Ajustamento e Audiências Públicas.** São Paulo: Saraiva, 1999.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução.** 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 5ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução n. 006, de 11 de mai. de 2009. **Regulamenta o Colégio de Procuradores de Justiça do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, por meio de seu Órgão Especial, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 76 da Lei Complementar Estadual nº 11, de 18 de jan. de 1996, a instauração e tramitação do inquérito civil e demais procedimentos administrativos investigatórios, no âmbito institucional, e dá outras providências.** Disponível na Internet

em

<http://www.mpba.mp.br/corregedoria/normatividade/inqueritocivil/resolucao_006_2009_regulamentacao_iInquerito_civil.pdf>. Acesso em 17/08/13.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Resolução n. 002, de 17 de abr. de 2008. **Dá nova regulamentação, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, à instauração e tramitação do inquérito civil e do procedimento preparatório, de que tratam os artigos 70 a 76 da Lei Complementar 141/96, e dá outras providências.** Disponível na Internet em <http://www.mp.rn.gov.br/legislacao/cpj/res/2008/res_2008-002.pdf>. Acesso em 11/08/13.

MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e Poder Local.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial: (Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade).** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOTA, Arlindo. **Governo Local, Participação e Cidadania: O Caso da Área Metropolitana de Lisboa.** 1ªed. Lisboa: Nova Vega, 2005.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo. **Direito e Democracia: Um Guia de Leitura de Habermas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto das Cidades, os planos diretores municipais e o dilema da efetivação da democracia participativa. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão Local e Políticas Públicas.** Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito Educacional.** Curitiba: IESDE, 2005.

PELEGRINI, Marcia. **A Intervenção Estadual nos Municípios: Cumprimento de Ordem ou Decisão Judicial.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.**

Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PORTUGAL. Decreto 83, de 31 de ago. de 1995. Dispõe sobre o Direito de participação procedimental e de acção popular. In: **Diário da República Portuguesa**. Legislação da Assembleia da República. Portugal, 1995. Disponível em <<http://www.dre.pt/pdf1sdip/1995/08/201a00/54645467.PDF>> Acesso em: 20/05/13.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 3 de out. de 1989**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul – Setor de Publicações. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 70008224669**, do Tribunal Pleno. Relator: Des. João Carlos Branco Cardoso. Porto Alegre, 18 de out. de 2004. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>> Acesso em 15 de maio de 2013.

SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia - UFSC**. Florianópolis: 2007, p. 323-340.

SILVA, Evanildo Barbosa da. Orçamento Participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife. In: BROSE, Markus. (Org.). **Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos**. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, Vasco Pereira da. **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise: Ensaio sobre as acções no novo processo Administrativo**, 2ª edição, Almedina, Lisboa, 2009.

SILVA, Vasco Pereira da. **Temas e Problemas de Processo Administrativo: Intervenções de Curso de Pós- Graduação sobre o Contencioso Administrativo**, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1996.

SOARES, Evanna. A Audiência Pública no Processo Administrativo. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho** — Ano 1, n. 1 (mar., 1991) — Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 1991 — v. Semestral. p 22-50.

SOARES, Evanna. Audiência Pública no processo Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. n. 229. Rio de Janeiro, jul./set. 2002, p. 259-283.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2002.

WEYH, Cênio Back. **Educar pela Participação: uma leitura político-pedagógica do orçamento participativo estadual no município de Salvador das Missões/RS**. Santo Ângelo: FURI, 2011.

VITALE, Denise; MELO, Rúrion Soares. Política Deliberativa e o Modelo Procedimental de Democracia. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (orgs.). **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 223-247.