

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**

SANTOS, Cleberson Lopes dos¹; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de²

RESUMO: Diversas são as legislações disciplinando a necessidade de Audiências Públicas no âmbito do Poder Público, utilizando-a como instrumento de participação popular, o que, conseqüentemente, contribui na concreção da cidadania, pois o cidadão, diante da ferramenta do instituto, passa a interferir nos espaços públicos, e, sua participação é essencial para a estabilização das instituições. O instituto faz parte de sistemas democráticos, ao passo que, sua concreção na esfera pública certamente contribui para alcançar maior legitimação, já que o objetivo não é a garantia de direito subjetivo de pessoas, mas sim o encontro da proteção do interesse público. Com isso, pode-se afirmar que é mediante a realização dessas Audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, os quais passam a serem protagonistas da governabilidade do meio em que estão inseridos, legitimando portanto as decisões do Poder Público e respeitando a noção de cidadania que a pessoa possui.

PALAVRAS-CHAVE: Audiência Pública; Democracia Participativa; Proteção do Interesse Público.

ABSTRACT: *There are several legislations governing the need for Public Hearings within the Public Authorities, using it as an instrument of popular participation, which, consequently, contributes to the concretion of citizenship, since the citizen, before the tool of the institute, becomes interfere in public spaces, and their participation is essential for the stabilization of institutions. The institute is part of democratic systems, while its implementation in the public sphere certainly contributes to greater legitimacy, since the objective is not the guarantee of subjective right of people, but the meeting of protection of the public interest. With this, it can be affirmed that it is through the realization of these Audiences that a fundamental right of the citizens is guaranteed, that they become protagonists of the governability of the environment in which they are inserted, legitimating therefore the decisions of the Public Power and respecting the notion of citizenship that the person possesses.*

KEY WORDS: *Public Hearing; Participative Democracy; Protection of Public Interest*

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo discutirá a importância da Audiência Pública enquanto instrumento da democracia participativa, considerando que tal instituto é uma forma de participação direta da sociedade no processo de formação decisória do Poder Público, surgindo previamente à decisão que se pretende tomar.

A presente pesquisa aborda a previsão normativa, definição e peculiaridades da Audiência Pública, além da discussão da democracia participativa sob o viés do exercício da cidadania através do instituto em debate. Outrossim, a abordagem se encerra destacando a magnitude da Audiência Pública no processo de democracia participativa.

¹ Graduado em Letras pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Pós-Graduado *lato sensu* em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Especialista em Direitos Difusos e Coletivos na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Advogado. Email: cleberson.advocacia@hotmail.com

² Graduada em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Pós-Graduada *lato sensu* em Processo Civil pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professora efetiva, em dedicação exclusiva, do curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Email: Jussara_mco@yahoo.com

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

A relevância das abordagens é substancial, haja vista que no atual contexto político, econômico e social brasileiro, a Audiência Pública deve ser utilizada pelos poderes constituídos, visto que se trata de instrumento de participação popular, o que, conseqüentemente, contribui na concreção da cidadania, já que o cidadão, diante da ferramenta do instituto, passa a interferir nos espaços públicos, e, sua participação é essencial para a estabilização das instituições e jamais pode ser abandonada no Estado Democrático de Direito.

Ao priorizar e realizar tais Audiências vislumbra-se a possibilidade de concretizar a garantia de um direito fundamental dos cidadãos na comunidade em que estão inseridos, transpondo-se da representatividade para uma democracia participativa que permite ao indivíduo exercer o seu direito de cidadania.

Na atual conjectura, não basta a tolerância por uma participação formal, circunscrita à prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político, mas é necessária a participação real, permitindo que o cidadão intervenha nas decisões políticas governamentais de índole fundamental, até porque é ele que sofrerá os efeitos de uma gestão política, sejam negativos ou positivos.

Dessa forma, o presente Artigo permite ao leitor concluir que, a importância das Audiências Públicas que se expressa pela participação popular, tem por escopo o fortalecimento político e a construção de legitimidade das decisões do Poder Público, pois em uma sociedade realmente democrática a necessidade da valorização da participação popular se configurará de forma eficiente e positiva no desenvolvimento da sociedade.

2. A AUDIÊNCIA PÚBLICA: DEFINIÇÃO, PECULIARIDADES E PREVISÃO NORMATIVA

2.1. Definição e Peculiaridades

Diversos autores definem Audiência Pública, cada um com sua contribuição peculiar, sendo que a essência é idêntica, ou seja, de que o instituto está voltado para a

participação popular a fim de se encontrar opiniões e soluções para determinado assunto de interesse público relevante e relativo às mais diversas áreas.

Nesse sentido, ao se falar em participação do povo, eis a definição de Audiência Pública consoante MOREIRA NETO (1992, p. 129):

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

De acordo com PEREIRA JUNIOR (2003, p. 324), a finalidade da Audiência Pública está na garantia a uma discussão aberta, concernente ao franco debate do “teor político-administrativo do ato que delibera empreender o objeto e como fazê-lo”. Ainda no tocante aos fins, MARTINS JUNIOR (2010, p. 329) entende que o instituto tem por objetivo informar a transparência, instaurando “nova legitimidade pela repartição (ou partilha) na condução política dos negócios públicos”.

Nesse mesmo sentido, JUSTEN FILHO (1997, p. 120) leciona que “a audiência pública sujeita o Administrador a uma atividade coletiva de fiscalização direta”.

Assim, é possível compreender que a Audiência Pública está pautada em sistemas democráticos, ao passo que, sua concreção na esfera pública certamente contribui para alcançar maior legitimação, já que o objetivo não é a garantia de direito subjetivo de pessoas, mas sim o encontro da proteção do interesse público.

Com isso, pode-se afirmar que é mediante a realização dessas Audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, respeitando o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade, visto que a

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

própria Carta Federal sinaliza o caminho da colaboração entre Administração e população.

Ainda sob o viés conceitual, a Audiência Pública, existente em todas as funções do Estado, ou seja, no Poder Executivo, no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, pode ser vista como a forma de participação direta da sociedade no processo de formação decisória do poder político e prescinde a decisão que se pretende tomar.

Geralmente, a audiência é uma reunião com duração de um período, coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram, onde nela se apresenta um tema e a palavra é dada aos cidadãos presentes para que se manifestem.

Daniel Alberto Sabsay e Pedro Tarak, citados por MAZZILLI (1999, p. 326), apregoam que

[...] a Audiência Pública constitui uma importante contribuição para a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa. A primeira depositava toda a responsabilidade que deriva do exercício do governo exclusivamente na parcela da sociedade integrada pelos governantes; os governados quedavam num tipo de posição passiva, de meros espectadores, carentes de capacidade de iniciativa, controle ou decisão. Já a audiência trata de tirar os governados da letargia e de levá-los a tomar responsabilidades, a assumir um papel que deles exige protagonismo e que ajuda a compatibilizar posições adversas e gerar o melhor conhecimento recíproco entre os distintos setores da sociedade; [...] pode-se concluir que as Audiências Públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública.

FERRAZ e DALLARI (2002, p. 142) compreendem a Audiência Pública com vistas à publicidade, considerando o caminho apto a “obter maior publicidade e participação” dos cidadãos, diretamente ou

por meio de entidades representativas, no processo de tomada de decisão.

Portanto, diante dos conceitos expostos, é imprescindível a adoção de Audiências Públicas em um país democrático, já que o Estado, entre outras considerações, é fomentador de políticas públicas e deve buscar realizar desígnios e anseios sociais. Para isso, é necessário que o cidadão se conscientize de sua plenitude no cenário político e exerça sua cidadania de forma ativa no meio em que vive, pois sua participação política não se esgota no momento do sufrágio, ou seja, ela é constante e se trata de um elemento para legitimar a atuação dos poderes públicos constituídos.

2.2. Previsão Normativa

Quanto à origem, MARTINS (2010) afirma que a Audiência Pública se inicia nas *public hearings* do direito anglo-saxão e na *enquete administrative* do direito francês (consulta pública), sendo que no campo internacional os fundamentos que justificam a democracia participativa são os mesmos que motivam as Audiências Públicas, como o Pacto de São José da Costa Rica e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, Tratados Internacionais esses incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, de acordo com MOREIRA (2011, p. 15), o instituto da Audiência Pública surgiu com a Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o qual facultou a utilização de Audiência Pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e para prestar informações sobre o mesmo.

Já no ano de 1987 foi criada a Resolução CONAMA n. 09, a qual regulou o procedimento de realização da Audiência Pública no processo de licenciamento ambiental. Assim, o artigo 1º dessa Resolução estabelece que a Audiência Pública “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”.

Ainda em 1987, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte previu, em seu art. 14, a realização de Audiência Pública nas subcomissões temáticas, com o objetivo de ouvir “entidades representativas de segmentos da sociedade”. Nesse caso, há um caráter meramente informativo dessas audiências.

Assim, desde a origem, compreende-se que a Audiência Pública, além de outras características, também possui o caráter informativo e de discussão.

Já a Constituição Federal de 1988 passou a prever a realização de Audiências Públicas com entidades da sociedade civil em ambas as casas do Congresso Nacional, conforme disposto em seu artigo 58, §2º, II:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...].

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...];

II - realizar Audiências Públicas com entidades da sociedade civil; [...].

O dispositivo constitucional foi ainda regulamentado pelo Regimento Interno do Senado Federal (artigos 93 a 95) e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigos 255 a 258), conforme se observa a seguir:

Art. 93. A Audiência Pública será realizada pela comissão para:

I - instruir matéria sob sua apreciação;

II - tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A Audiência Pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

§ 3º No dia previamente designado, a comissão poderá realizar Audiência

Pública com a presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros.

Art. 94. Os depoimentos serão prestados por escrito e de forma conclusiva.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas.

§ 2º Os membros da comissão poderão, terminada a leitura, interpelar o orador exclusivamente sobre a exposição lida, por prazo nunca superior a três minutos.

§ 3º O orador terá o mesmo prazo para responder a cada Senador, sendo-lhe vedado interpelar os membros da comissão.

Art. 95. Da reunião de Audiência Pública será lavrada ata, arquivando-se, no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, a requerimento de Senador, o traslado de peças. (Regimento Interno do Senado Federal)

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de Audiência Pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de Audiência Pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpellar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpellado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpellar qualquer dos presentes.

Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de Audiência Pública os membros de representação diplomática estrangeira.

Art. 258. Da reunião de Audiência Pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados)

Como se nota, referidos Regimentos tratam do procedimento das Audiências Públicas em suas Comissões, todavia, não se utilizam de excesso de formalismo. Em ambos normativos a Audiência tem por objetivo instruir matéria em discussão e tratar de interesse público relevante com caráter informativo.

O requerimento pode ser realizado através da sociedade civil, e, no caso da Câmara, também por parlamentar, sendo que o seu deferimento compete à Comissão, a qual deverá lavrar Ata para registrar a Audiência. Interessante destacar que, na prática, os depoimentos no Senado são prestados por escrito, diferentemente do caráter oral normalmente conferido às Audiências Públicas.

Já a Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica do Ministério Público, positiva também o instituto como providência para a defesa dos direitos assegurados constitucionalmente, cujo caráter é instrutório e informativo:

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

[...].

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

[...].

IV - promover Audiências Públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Adiante, a Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, previu a necessidade de Audiências Públicas nos seguintes termos:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma Audiência Pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Conforme dispõe o dispositivo acima, sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto em seu artigo 23, inciso I, alínea "c", ou seja, R\$ 150.000.000,00, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma Audiência Pública¹, devendo ser convocada

¹ A necessidade e a demonstração do interesse público são passíveis de controle, mesmo nas hipóteses em que haja a discricionariedade da autoridade pública. Outrossim, alguns investimentos, o tamanho em si de certas licitações, o nível de custo financeiro e político,

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

com antecedência mínima, ampla publicidade e livre acesso aos interessados.

Quanto à Audiência Pública na Lei n. 8.666/1993, FIGUEIREDO (2001) leciona que a finalidade é dar publicidade, promovendo assim a participação ampla dos cidadãos que poderão ao final rejeitarem ou aprovarem o que foi proposto pela Administração. Ainda, com isso, tem-se ampla discussão e transparência para que sejam exibidos os motivos para o modelo escolhido e para que se possibilite a proposição de outras formas.

Em matéria de serviços públicos, as Audiências Públicas são ainda utilizadas para a promoção de participação dos usuários, conforme dispõem o artigo 4º, §3º da Lei n. 9.427/1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e, artigo 19 da Lei n. 9.478/1997, que institui a Agência Nacional do Petróleo (ANP):

Art. 4º [...]. § 3º O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de Audiência Pública convocada pela ANEEL. (Lei n. 9.427/1996)

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de

certamente, podem e devem ser controlados – não apenas pelos aparatos governamentais. A participação popular é benfazeja na legitimação dos gastos públicos. É natural que a população queira se fazer ouvir e manifestar em contratações capazes de interferir decisivamente nas finanças da urbe ou apor as prioridades de uma comunidade carente em detrimento de uma compra a beneficiar a poucos. A sustentação política prescinde da oitiva da sociedade na tomada de decisões, principalmente naquelas que envolvam valores mais elevados. Este mecanismo de participação é essencial para estabilização das instituições e não pode ser olvidado pela Administração. (SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio; NETO, José Q. Tavares. **As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania nas licitações públicas**. Revista FDSM, Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 85-102, jul./dez. 2013, p. 87.)

gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de Audiência Pública convocada e dirigida pela ANP. (Lei n. 9.478/1997)

Como se percebe, em ambas as leis há a previsão de promoção de Audiência Pública prévia a qualquer decisão ou alteração de norma administrativa que afetarem os direitos dos agentes econômicos e dos consumidores dos setores regulados pelas respectivas agências.

Considerando a produção legiferante até aqui discutida, o marco normativo sobre o assunto encontra-se na Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Observe os dispositivos a seguir:

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada Audiência Pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e Audiência Pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 35. Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Diante dos artigos acima, DROMI (1996) destaca que o procedimento administrativo possibilita ao administrado o direito-dever de participação e colaboração na preparação, impugnação e fiscalização da vontade administrativa, e, deveras, visto que a Administração deve agir sempre nos limites impostos pela lei, sendo o processo administrativo considerado como o instrumento jurídico em que a

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

Administração Pública se utiliza como mecanismo de legitimação democrática, que conduz à mitigação de formas impositivas e unilaterais do Poder Público, de modo que os administrados venham a ter participações ativas nos resultados proferidos pela Administração Pública, configurando verdadeira gestão social na atividade administrativa².

Observa-se que a Lei Federal n. 9.784/1999, além de ter promovido a codificação do processo administrativo federal, possui acentuada importância pelo caráter de lei geral e subsidiária, ou seja, não existindo lei específica para dispor sobre um procedimento administrativo determinado, aplica-se a mencionada *lex* para o uso de Audiência Pública, e, se houver lei própria disciplinando um procedimento administrativo específico que não preveja especificamente a Audiência Pública, referida lei poderá ser utilizada de modo subsidiário para a convocação de uma Audiência Pública.

Na esfera do Poder Judiciário, a Audiência Pública surgiu através da Lei n. 9.868/1999 e da Lei n. 9.882/1999, as quais tratam respectivamente do procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, leis essas que permitem a convocação de especialistas nos temas em discussão para que apresentem informações e relatos de suas experiências com a finalidade de auxiliar no processo decisório.

Assim, a título de exemplo, são várias legislações disciplinando a necessidade de Audiências Públicas no

âmbito do Poder Público, utilizando-a como instrumento de participação popular, o que, conseqüentemente, contribui na concreção da cidadania, já que o cidadão, diante da ferramenta do instituto, passa a interferir nos espaços públicos, e, sua participação é essencial para a estabilização das instituições e jamais pode ser abandonada pelos poderes constituídos.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O EXERCÍCIO DA CIDADANIA POR MEIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Inicialmente, necessário esclarecer que democracia se refere a um processo de convivência social em que o poder emana do povo, havendo de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo (SILVA, 2000, p. 130).

Necessário registrar que, o presente Artigo não objetiva a discutir pontualmente sobre os tipos de democracia, mas, abordar assuntos relevantes da democracia participativa, tendo como foco o exercício da cidadania verificado nas Audiências Públicas.

Pois bem, as relações entre sociedade e Estado têm se ajustado por diversas formas, seja a partir de ações não institucionalizadas, utilizando espaços públicos com o escopo claro de impactar a esfera estatal, seja através da ocupação de espaços institucionalizados, usufruindo dos diversos mecanismos de participação social, com a finalidade de interferir nos processos decisórios de políticas públicas.

Diante da variedade de atores sociais e de bandeiras, o cenário democrático a cada dia se reinventa, o que torna necessária a renovação da teoria democrática com vistas à formulação de critérios democráticos de participação política, que não sejam confinados no ato de votar, o que, conseqüentemente, na opinião de SANTOS (2005), o campo político teria que ser radicalmente redefinido e ampliado. Essa necessidade de redefinição do campo político é encarada em função do direito de participação e das tentativas por parte dos movimentos sociais de exercer esse direito.

² Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, sejam operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; [...] executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento; [...]. O Procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observados para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p.397.)

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

A filósofa ARENDT (1994) afirma que o poder precisa do apoio e da organização popular para se manter, pois é do consentimento da opinião pública que vem a legitimidade do governo democrático. Na sua compreensão, a democracia participativa pressupõe a coparticipação de cidadãos livres. Estes deixariam de ser governados por uma elite que deriva seu poder dos conselhos de assessorias intelectuais, onde o espaço de participação seria a própria esfera pública, compreendida como o espaço do bem comum, que interessa a todos os indivíduos, ainda que sob perspectivas diferentes (ARENDR, 2003).

De acordo com GOHN (2003), a participação cidadã funda-se também numa concepção democrática radical, cuja finalidade é fortalecer a sociedade civil para construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social, sem desigualdades ou exclusões. Nesse sentido, “a participação passa a ser concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública” (GOHN, 2003, p. 19).

Durante longo período do século XX acreditou-se que a democracia representativa era um modelo ideal para os cidadãos, assegurando-lhes a liberdade e igualdade de todos, configurando verdadeiro conceito de democracia, porém, já no início do século XXI compreende-se que o modelo representativo não configurava verdadeiramente uma participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política.

Essa constatação reside no fato de que os representantes já não conseguiam mais identificar e atender demandas da sociedade, razão pela qual a população precisou se organizar melhor em torno de diversas questões para conquistar ativamente o espaço público e exigir de forma mais efetiva de seus representantes, exigências essas que paulatinamente vêm se tornando mais complexas, ficando evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados.

Para MACEDO (2008), a democracia representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas. Acresce ainda que, segundo Norberto Bobbio, na democracia representativa as deliberações relativas à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade.

Tratando-se do processo político, a democracia pressupõe um conjunto de institutos voltados ao sistema de representação, por meio do sufrágio universal, das eleições, dos partidos políticos, do mandato eletivo, onde a eleição é o momento máximo da democracia liberal, em que o povo legitima o exercício do poder, outorgando-o aos representantes.

No Brasil, a grande crítica à democracia representativa está relacionada à legitimidade, já que os representantes, após eleitos, não se mantêm vinculados aos seus eleitores e muito menos aos compromissos por eles assumidos. É visto que normalmente se desvinculam dos representados assim que eleitos, ficando a participação popular praticamente excluída por ausência de controle por parte da população, pois o que resta é um variado controle exercido por órgãos com essa atribuição, normalmente compostos de agentes indicados pelos Poderes constituídos.

Nesse sentido, pelo fato da democracia representativa já não responder mais às demandas da sociedade, é visto que a definição de democracia sofre então uma nova reviravolta em sua trajetória, surgindo assim o início de uma democracia participativa, com características da forma semidireta, por não desconsiderar seus representantes, mas aproximando os representados no campo político.

LAMBERTUCCI (2009, p. 71), ensina que

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira.

Assim, a democracia participativa pode ser conceituada como

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública (SELL, 2006, p. 93).

AMARAL, GUIMARÃES e DAUMERIE (2015, p. 811-812), ao tratar da democracia participativa brasileira e sua ancoragem normativa, trazem os seguintes ensinamentos:

[...]. Quando da análise da Constituição brasileira, sob a ótica de uma retomada democrática, reconhece-se, por um lado, com base nos princípios de uma sociedade justa e fraterna, a democracia participativa brasileira referida no parágrafo único do art.1º, tomando acento ao lado dos principais fundamentos da democracia brasileira a fomentar, nos demais níveis de Poder, a criação de instrumentos e arranjos participativos. Por outro lado, constata-se um rol extensivo de artigos que privilegiam a participação pública, o que só fortalece os ideais democráticos e os elos entre cidadão e poder Público.

[...]. Por conseguinte, na atualidade corrobora-se com a tese de que a Carta de 1988 foi um importante fator fomentador de uma nova cultura democrática ao contextualizar a inclusão e participação político-social nas esferas públicas de decisão.

A conquista de um Estado Democrático Social e de Direito assegurado pela Constituição deve tomar como base o

equilíbrio e transparência na relação entre Estado e a sociedade, tendo aos cidadãos garantida a participação nos debates públicos de interesse social e comum.

Corroborando, DALLARI (1996) aduz que a participação popular prevista na Constituição Brasileira de 1988 é um princípio inerente à democracia, pois além de garantir o direito à representação política aos cidadãos, grupos e associações, permite também a informação e a defesa direta dos seus interesses, possibilitando ainda a atuação efetiva na gestão dos bens e serviços públicos.

Esclarece ainda que não basta uma participação formal, circunscrita à prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político, mas é necessária a participação real, verdadeira participação democrática, pois influi de algum modo nas decisões políticas governamentais de índole fundamental, visto que por tal meio é que a população participa ativamente da criação, incremento e execução das políticas públicas.

Nessa esteira, a Audiência Pública é verdadeiramente um mecanismo principal de participação social em inúmeros temas e nas mais distintas instâncias federativas do Poder Público, pois permite que cidadãos participem dos debates públicos de interesse social e comum nas diversas áreas, como exemplo: política urbanística, direitos da pessoa idosa, prevenção às drogas, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente, transporte e trânsito, defesa da mulher, direitos dos animais, direitos da pessoa com deficiência, educação, esporte, administração e assuntos ligados ao servidor, defesa dos direitos humanos, finanças, orçamento e fiscalização financeira, entre outras mais.

A democracia semidireta, leia-se, participativa, coloca em prática os preceitos constitucionais da própria definição de democracia de que “todo poder emana do povo”, onde o principal objetivo é proporcionar a oportunidade de participação às pessoas, por meio de canais

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

de discussão que fomentem o pensar sobre questões políticas intrinsecamente ligadas ao exercício da cidadania.

Nos dizeres de LEAL (2008), tal democracia é cada vez mais reclamada e exigida, de maneira a exteriorizar a comunhão de valores básicos reclamados pela sociedade, principalmente na construção de processos transparentes e honestos em uma sociedade de desiguais. Assim, devem ser garantidos, nessa lógica, a solidariedade, a tolerância, o envolvimento orgânico e efetivo da cidadania nos assuntos públicos e o controle da administração pública, notadamente na viabilização da participação social como forma de buscar a concretude das previsões jusfundamentais.

Diante de todos os argumentos expostos, é possível sedimentar que a democracia participativa consiste em um padrão de gestão que valoriza o princípio máximo da democracia, do poder soberano do povo, ao colocá-lo como protagonista da governabilidade.

Relevante ressaltar que, com a Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade ganhou novos contornos e dimensões na esfera pública. PEREZ (2009) afirma que a participação está contemplada em todas as funções estatais, a saber, no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e, no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros.

A Carta Magna abriu espaço através de legislação específica para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. Tal espaço pode ser observado por meio de plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular, além da participação na gestão das políticas de seguridade social, de assistência social ou dos programas de assistência à saúde da criança e do adolescente.

Assim, a democracia participativa amplia o controle da sociedade civil sob a administração pública, reservando aos cidadãos participação nas discussões sobre assuntos importantes para a coletividade.

TEIXEIRA (2007, p. 155) leciona que [...] a Constituição instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo.

Para PEREZ (2004, p. 36), “o desenvolvimento democrático, refletido na constitucionalização da democracia participativa, é uma das razões fundantes da institucionalização da participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública”. Dessa forma, aos cidadãos são assegurados direitos específicos de participação, com a criação de novas formas de atuação da administração pública que alteram a sua relação com os administrados, com seus agentes e com sua estrutura hierárquica.

Segundo ele, realmente faz-se necessário “[...] utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado” (PEREZ, 2004, p. 221). Com isso, a legitimidade estaria presente em função da adesão da sociedade “a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar” (PEREZ, 2004, p. 221), legitimidade essa essencial para o êxito de políticas públicas.

A eficácia e solidez da participação da sociedade no Poder Público rompem com o distanciamento entre ela e a administração, aproximando os poderes constituídos nos conflitos sociais e políticos e delegando responsabilidade também aos entes da sociedade.

A democracia participativa envolve uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública. Por essa razão Silva (2000, p. 145) assevera que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta”.

Segundo CARRION (2001), a proposta da democracia participativa é no sentido de incorporar na prática democrática novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder, com ênfase nos mecanismos de controle social.

MACEDO (2008), com maestria, observa que a Constituição determina que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, qualificando o Estado como Democrático de Direito. Ainda, esclarece que a Carta Federativa determina que todo o poder emana do povo, poder esse que deve ser exercido por meio de representantes (democracia indireta) e também de forma direta, ou seja, a base do sistema democrático será não apenas o voto, mas ainda a participação popular, direta, pelos meios e instrumentos constitucionais e legais.

Preleciona mais que, a Constituição institui, como paradigma, a democracia participativa, reconhecendo o sufrágio universal, inserindo institutos da democracia direta, a exemplo do referendo, plebiscito e iniciativa popular e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública.

SILVA (2000) assevera que a Constituição adota o Estado Democrático de Direito, que se funda no princípio da soberania popular, impondo a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação esta que não se exaure na simples formação das instituições representativas, mas na busca do completo

desenvolvimento do Estado, procurando realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Oportuno ainda o entendimento de MACEDO (2008, p. 187):

A Constituição foi chamada de “Carta Cidadã” exatamente pelo fato de estarem nela presentes as garantias e direitos individuais, amplos direitos sociais e, também, mecanismos de expressão da vontade popular, para o efetivo exercício da cidadania. Para a democracia participativa, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal.

Sem dúvidas, novo paradigma no arcabouço jurídico e democrático brasileiro é estabelecido pela Constituição. Todo o rol de direitos e garantias individuais, de fundamentos e objetivos da República, de direitos políticos e sociais, buscam não somente evidenciar, mas também consolidar a democracia brasileira, que será sempre baseada na soberania popular, pelo exercício pleno da cidadania.

Por tais razões, é com a democracia participativa que se pode falar nos variados institutos de participação popular que levam à participação da sociedade na decisão, formulação e implementação de políticas públicas, e, entre tais mecanismos encontram-se as Audiências Públicas, justamente pelo fato de que elas são instrumentos fundamentais da democracia participativa previstas na Magna Carta.

4. A MAGNITUDE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCESSO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Através de uma Audiência Pública chega-se a uma decisão política ou legal dotada de legitimidade e transparência. De fato, é uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, em que a autoridade competente propicia espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do encerramento do processo.

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

Tal instituto possibilita que o responsável por determinada decisão tenha conhecimento, simultaneamente e em condições de igualdade, das mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, já que terá contato direto com os interessados. Todavia, importante destacar que as opiniões não vinculam a decisão, justamente em razão da natureza consultiva, sendo que compete à autoridade a análise detalhada das propostas, recebendo-as ou rejeitando-as.

Nesse sentido, mediante o ensinamento de diversos autores, mister elencar os princípios atinentes à Audiência Pública, os quais seguem adiante:

- a) Princípio Democrático: refere-se à consonância entre a vontade popular manifesta e às ações do Estado enquanto atua no interesse público;
- b) Princípio da Cidadania: compete à população decidir sobre a coisa pública, entendimento extraído da interpretação do artigo 1º, II, da Constituição Federal;
- c) Princípio da Participação Política: trata-se da instrumentalização da manifestação do poder político social para as decisões de conteúdo político e administrativo;
- d) Princípio da Reserva Legal: a lei é a fonte de direitos e deveres da Administração Pública e dos participantes da audiência;
- e) Princípio Associativo: visa à proteção da liberdade de manifestação individual quando realizada em entidades reconhecidas para a defesa de interesses individuais, coletivos ou sociais;
- f) Princípio do Devido Processo Legal: por se tratar de procedimento administrativo judicialiforme, também estão presentes o contraditório e a ampla defesa, restringindo assim o livre arbítrio e possíveis desvios que eventualmente tendem a praticar os

agentes públicos em desvio de finalidade ou abuso de poder;

g) Princípio da Realidade: os objetivos a serem alcançados pela realização da Audiência Pública precisam estar em consonância com as vontades manifestadas pelos seus participantes e opinantes;

h) Princípio da Lealdade: a Administração Pública deve reconhecer a boa-fé dos administrados e não priorizar os interesses próprios de forma dissimulada;

i) Princípio da Motivação: exposição clara de quais objetivos pretendidos e que nortearão a realização da Audiência Pública;

j) Princípio da Proporcionalidade: busca-se uma forma de adequação equilibrada entre os anseios levados à público pelos cidadãos em audiência e a viabilidade e possibilidade da Administração Pública efetivamente realizá-los, compondo outros interesses coletivos;

k) Princípio da Prevenção de Litígios: resguardo por parte da Administração de forma a tomar todas as medidas que visam evitar futuras demandas judiciais.

Assim, quando o Poder Público se utiliza da Audiência Pública, possibilita aos cidadãos se conscientizarem da decisão administrativa a ser adotada, razão pela qual se pode afirmar que o instituto é um instrumento para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público, restando implícita a preocupação com o interesse comum por parte dos governantes públicos.

A Lei n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, é de grande importância para a discussão, haja vista que possibilitou que mecanismos importantes, como o Amicus Curiae e a Audiência Pública,

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

fossem utilizados na jurisdição constitucional brasileira, ocasião em que é permitida a manifestação de experts sobre temas técnicos que envolvem distintas áreas do conhecimento. É inegável concordar que ambos os institutos têm o objetivo de conferir maior legitimidade democrática e técnica às decisões proferidas pela Suprema Corte no controle abstrato de constitucionalidade.

Dada a magnitude da Audiência Pública, importante mencionar que o artigo 5º da Lei n. 11.105/2005, Lei Nacional de Biossegurança, foi discutido em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 3.510/DF) no Supremo Tribunal Federal, já que o então Procurador Geral da República, Cláudio Lemos Fonteles, argumentava que o dispositivo violaria a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à vida.

Desse modo, em razão da complexidade da matéria, em 19 de dezembro de 2006, o ministro Carlos Ayres Britto, relator da ação, determinou a convocação da primeira Audiência Pública na história do Supremo Tribunal Federal, onde participaram 22 cientistas para debater, entre outros pontos polêmicos, a importante questão sobre quando se daria, de fato, o início da vida humana.

Eis a fundamentação da decisão do ministro:

Ante a saliente importância da matéria que subjaz a esta ação direta de inconstitucionalidade, designei Audiência Pública para o depoimento de pessoas com reconhecida autoridade e experiência no tema (§ 1º do art. 9º da Lei nº 9.868/99). Na mesma oportunidade, determinei a intimação do autor, dos requeridos e dos interessados para que apresentassem a relação e a qualificação dos especialistas a ser pessoalmente ouvidos.

2. Pois bem, como fiz questão de realçar na decisão de fls. 448/449, “a Audiência Pública, além de subsidiar os Ministros deste Supremo Tribunal Federal, também possibilitará u’a maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser

tomada pelo Plenário desta nossa colenda Corte”. Sem embargo, e conquanto haja previsão legal para a designação desse tipo de Audiência Pública (§ 1º do art. 9º da Lei nº 9.868/99), não há, no âmbito desta nossa Corte de Justiça, norma regimental dispondo sobre o procedimento a ser especificamente observado.

3. Diante dessa carência normativa, cumpro-me aceder a um parâmetro objetivo do procedimento de oitiva dos experts sobre a matéria de fato da presente ação. E esse parâmetro não é outro senão o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no qual se encontram dispositivos que tratam da realização, justamente, de Audiências Públicas (arts. 255 usque 258 do RI/CD). [...]. (ADI n. 3.510/DF)

Em seu voto, assim se expressou o ministro Gilmar Mendes:

[...]. Os pronunciamentos dos senhores advogados, do Ministério Público, dos *amici curiae* e dos diversos cientistas e experts, assim como os votos magistrals de Vossas Excelências, fizeram desta Corte um foro de argumentação e de reflexão com eco na coletividade e nas instituições democráticas.

[...]. Chamado a se pronunciar sobre um tema tão delicado, o da constitucionalidade das pesquisas científicas com células-tronco embrionárias, um assunto que é ético, jurídico e moralmente conflituoso em qualquer sociedade construída culturalmente com lastro nos valores fundamentais da vida e da dignidade humana, o Supremo Tribunal Federal profere uma decisão que demonstra seu austero compromisso com a defesa dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

[...]. É em momentos como este que podemos perceber, despidos de qualquer dúvida relevante, que a aparente onipotência ou o caráter contra-majoritário do Tribunal Constitucional em face do legislador democrático não pode configurar subterfúgio para restringir as

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

competências da Jurisdição na resolução de questões socialmente relevantes e axiologicamente carregadas de valores fundamentalmente contrapostos.

[...].

O Supremo Tribunal Federal demonstra, com este julgamento, que pode, sim, ser uma Casa do povo, tal qual o parlamento. Um lugar onde os diversos anseios sociais e o pluralismo político, ético e religioso encontram guarida nos debates procedimental e argumentativamente organizados em normas previamente estabelecidas. As Audiências Públicas, nas quais são ouvidos os expertos sobre a matéria em debate, a intervenção dos *amici curiae*, com suas contribuições jurídica e socialmente relevantes, assim como a intervenção do Ministério Público, como representante de toda a sociedade perante o Tribunal, e das advocacias pública e privada, na defesa de seus interesses, fazem desta Corte também um espaço democrático. Um espaço aberto à reflexão e à argumentação jurídica e moral, com ampla repercussão na coletividade e nas instituições democráticas. (ADI n. 3.510/DF)

Para MEDEIROS (2007, p. 41-48) a primeira audiência no Supremo Tribunal Federal

[...] representou mais um sinal de abertura do procedimento de interpretação constitucional, dado que, mediante a participação dos experts indicados pelo autor, pelos requeridos e pelos *amici curiae*, a Corte Constitucional brasileira assegurou a efetiva participação da sociedade organizada no processo de fiscalização da higidez constitucional do artigo 5º e parágrafos da Lei de Biossegurança.

A possibilidade da sociedade civil influenciar na fundamentação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é inegavelmente um fator de legitimação ainda maior das decisões da Corte Suprema, notadamente daquelas que tenham por escopo a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, importante observar: Legitimação, que não há de ser entendida apenas em sentido formal, resulta da participação, isto é, da

influência qualitativa e de conteúdo dos participantes sobre a própria decisão. Não se trata de um 'aprendizado' dos participantes, mas de um 'aprendizado' por parte dos Tribunais em face dos diversos participantes. (HABÉRLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002. p. 31- 32. 7).

É visto que a prática iniciada por ocasião do julgamento da ADI n. 3.510 se sedimentou no Supremo Tribunal Federal, onde várias Audiências Públicas são realizadas com o objetivo de se esclarecer questões técnicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas, tornando-se um instrumento de legitimidade na criação da solução jurídica no processo de controle de constitucionalidade.

Portanto, quando o Tribunal se utiliza da Audiência Pública, o mesmo promove sua aproximação com a sociedade civil e com a comunidade científica, reduzindo principalmente possíveis decisões equivocadas, pois muitas decisões exigem o uso de conhecimentos específicos e diversos ao Direito.

De fato, a realização de Audiências Públicas está intimamente ligada às práticas democráticas, pois representa a democratização das relações do Estado para com o cidadão. Tal assertiva se justifica pelo simples fato de que o exercício do poder pelo povo e para o povo é assegurado em virtude do princípio democrático, que gera, além dos direitos de elaboração legislativa, direitos participativos que justificam pretensões à satisfação das finalidades sociais, culturais e ambientais da igualdade de gozo das liberdades privadas e dos direitos de participação política.

Justamente pela razão de que a democracia representativa pode ser considerada insuficiente no que tange aos anseios da sociedade, a democracia participativa se levanta no intuito de se revelar a real necessidade de determinada

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

comunidade, sendo impressa, entre outros meios, através da presença direta dos particulares na tomada de decisões coletivas que pode ocorrer através das Audiências Públicas.

Nesse sentido, SABSAY e TARAK, apud MAZZILLI (1999, p. 326), afirmam que as Audiências Públicas relacionam-se “com a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa”. Assim, a participação popular está atrelada à necessidade da transparência, fruto do exercício da democracia³.

A noção de cidadania política extraída do mundo clássico é aquela que garante a participação nas deliberações públicas como critério de publicidade e transparência dos procedimentos, permitindo assim o exercício coletivo de controle sobre as autoridades, e, além do mais, a própria natureza democrática determina que, previamente às decisões administrativas, os gestores públicos devem consultar a população, já que ela colabora com o princípio da eficiência e traz uma nova roupagem ética à discricionariedade administrativa.

A importância das Audiências Públicas que se expressa pela participação popular tem por escopo o fortalecimento político e a construção de legitimidade das decisões do Poder Público, não sendo mais admissível aceitar imposições de cima para baixo, já que é essencial, em uma sociedade realmente democrática, a necessidade da intensa participação popular, que se revela no envolvimento ativo do cidadão em caminho aos acontecimentos e desenvolvimento da sociedade.

³ O objetivo da participação decorre de exponenciar a noção de cidadania, mais precisamente do controle do poder político. Considera-se a participação popular na formação do administrativo como direito fundamental de quarta dimensão – informação, democracia e pluralismo democrático na formação das decisões políticas. (MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitações/LGL e regime diferenciado de contratações/RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 222 e 224)

Pelas razões evidenciadas, a Audiência Pública faz parte da democracia participativa, sendo que uma não resiste sem a outra, já que ambas se relacionam quando o assunto é a garantia à sociedade para participar de forma eficaz e eficiente da condução das políticas sociais, que são de interesse coletivo e até difuso, repercutindo na esfera individual do cidadão de forma indireta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a Audiência Pública é considerada verdadeira participação direta da sociedade no processo de formação decisória do Poder Público, na qual seu fundamento tem a finalidade de fortalecimento político e a construção de legitimidade das decisões do Poder Público.

A Carta Magna positivou que a Audiência Pública é um instrumento da democracia participativa que possibilita a população atuar diretamente no processo de formação das decisões políticas em todos os poderes constituídos dos entes da federação.

O instituto envolve uma sessão pública de debates em que os administradores públicos dialogam e debatem com a população questões atreladas ao conjunto de diversos direitos. A necessidade de Audiências Públicas se dá justamente pelo fato de que a Constituição Federal eleva o cidadão à categoria de fiscal do Poder Público. Ela impõe transparência dos atos administrativos que é traduzida na publicidade e no acesso direto às informações, de sorte que o seu descumprimento enseja anulação do ato praticado.

Com isso, percebe-se que a população, por não ser um mero expectador e nem um agente passivo, deve receber as informações com possibilidades efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar, pois é também dessa forma que a soberania popular é exercida em sua plenitude.

A Audiência Pública contribui na concreção da cidadania, já que o cidadão, diante desta ferramenta, passa a interferir nos espaços públicos, e, sua participação é

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de**

essencial para a estabilização das instituições, jamais podendo ser abandonada pelos poderes constituídos.

Com isso, é imprescindível a adoção de Audiências Públicas em um país democrático, pelo fato do Estado ser fomentador de políticas públicas. Para isso, é necessário que o cidadão se conscientize de sua plenitude no cenário político e exerça sua cidadania de forma ativa no meio em que vive, já que sua participação política não se esgota no momento do voto, pois ela é constante e se trata de um elemento para legitimar a atuação dos poderes públicos constituídos.

O cenário democrático a cada dia se reinventa, o que torna necessária a renovação da teoria democrática com vistas à formulação de critérios democráticos de participação política. Nesse contexto, o poder precisa do apoio e da organização popular para se manter, pois é do consentimento da opinião pública que vem a legitimidade do governo democrático. Assim, a democracia representativa deixa de ser o modelo ideal da sociedade moderna, abrindo espaço para a democracia participativa, pois com a participação social ocorre a ampliação e fortalecimento da democracia, com reflexos no bem-estar social de uma nação.

A participação popular, extraída do entendimento constitucional, é um princípio inerente à democracia, pois além de garantir o direito à representação política aos cidadãos, grupos e associações, permite também a informação e a defesa direta dos seus interesses, possibilitando ainda a atuação efetiva na gestão dos bens e serviços públicos.

Assim, a participação popular coloca em prática os preceitos constitucionais da própria definição de democracia representativa, onde o principal objetivo é proporcionar a oportunidade de participação aos cidadãos, por meio de canais de discussão que fomentem o pensar sobre questões políticas intrinsecamente ligadas ao exercício da cidadania.

Com certeza, a democracia participativa consiste em um padrão de

gestão que valoriza o princípio máximo da democracia, do poder soberano do povo, ao colocá-lo como protagonista da governabilidade.

Por isso, a eficácia e solidez da participação da sociedade no Poder Público rompem com o distanciamento entre ela e a administração, aproximando os poderes constituídos nos conflitos sociais e políticos.

Por fim, a realização de Audiências Públicas está intimamente ligada às práticas democráticas, pois representa a democratização das relações do Estado para com o cidadão, razão pela qual é que o exercício do poder pelo povo e para o povo é assegurado em virtude do princípio democrático, que gera, além dos direitos de elaboração legislativa, direitos participativos que justificam pretensões à satisfação das finalidades sociais, culturais e ambientais da igualdade de gozo das liberdades privadas e dos direitos de participação política.

6. REFERÊNCIAS

AMARAL, Claudia T. Gurgel do; GUIMARÃES, Maria Clara; DAUMERIE, Raysa. **Democracia Participativa Brasileira: as Audiências Públicas como instrumento participativo – a Câmara dos Vereadores da cidade do Rio de Janeiro**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07, n. 02. ISSN 2317-7721. Rio de Janeiro: UERJ, 2015.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

_____. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3510**. Ministro Relator Carlos Ayres Britto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2299631>>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **A respeito da democracia participativa**. In: ESTUDOS de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: LTR, 2001.

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

- DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública. Caderno n. 1, pp. 13-51, 1996.
- DROMI, Roberto. **El procedimiento administrativo**. 1ª reimp. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. São Paulo: Positivo, 2010.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Instrumentos da administração consensual: a Audiência Pública e sua finalidade**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, v. I, n. 8, nov. 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- _____. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HABÉRLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.
- LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. **A participação social no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- LEAL, Rogério Gesta. **Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 13, mar./maio 2008, Salvador, Bahia.
- MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- MARTINS JR., Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 6ª ed. São Paulo: RT, 2002.
- MEDEIROS, Alessandro M. **Democracia Participativa**. Portal Consciência Política. <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em 02 de agosto de 2017.
- MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **O Supremo Tribunal Federal e a primeira Audiência Pública de sua história**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 9, n. 84, p. 41-48, abr./maio 2007. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/304/297>>. Acesso em 01 de agosto de 2017.
- MEDINA, José M. Garcia; FREIRE, Alexandre; FREIRE, Alonso. **Audiência Pública tornou-se instrumento de legitimidade**. Revista Consultor Jurídico, 4 de julho de 2013. <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-04/audiencias-publicas-tornaram-stf-instrumento-legitimidade-popular#author>>. Acesso em 10 de julho de 2017.
- MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitações/LGL e regime diferenciado de contratações/RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial, fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
SANTOS, Cleberson Lopes dos; OLIVEIRA, Jussara Martins Cerveira de

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As Audiências Públicas e o processo administrativo brasileiro**. Acessado na Biblioteca Digital do Senado. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/280/r135-31.pdf?sequence=4>>. Acesso em 16 de setembro de 2017.

PEREIRA JR., Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública**. 6ª ed. São Paulo: Renovar, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio; NETO, José Q. Tavares. **As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania nas licitações públicas**. Revista FDSM, Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 85-102, jul./dez. 2013.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

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

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Laís Sales do Prado; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. **Audiências Públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso**. In: Revista de Direito Administrativo &

Constitucional. ano 15 - n. 62 | outubro/dezembro - 2015. - Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. **Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca**. Revista Sociedade e Estado. Vol.28 n.1 Brasília Jan./Abr. 2013. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100004>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em 06 de junho de 2017.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais**. Revista Katalysis, vol. 10, nº 2, 2007, p. 154-163.