

A EVOLUÇÃO DO MUNICIPALISMO BRASILEIRO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

THE BRAZILIAN MUNICIPALIST EVOLUTION AND THE DEMOCRATIC MANAGEMENT

Vinícius Francisco Toazza*
Janaína Rigo Santin**

Resumo: O Princípio da Participação está implícito na Constituição Federal de 1988, decorrente da adoção do regime democrático na sua forma semidireta, com a instituição de mecanismos participativos no regime jurídico-administrativo brasileiro. Nesse contexto, verifica-se que a descentralização e a participação cívica são pressupostos fundamentais para a efetividade do Princípio da Participação. Por consequente, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) surge como meio de concretização da gestão democrática e do princípio da participação em âmbito municipal, vez que acrescenta a audiência pública como mais uma etapa no processo legislativo do Plano Diretor e das Leis Orçamentárias Municipais. O projeto de lei é proposto pelo executivo, vai para o Legislativo e só poderá ser aprovado se for realizada audiência pública com ampla participação da cidadania, individual e coletivamente organizada em entidades da sociedade civil. Trata-se de um procedimento democrático de elaboração das leis municipais, com vistas a garantir os interesses locais e aproximar os cidadãos da Administração Pública.

Palavras-chave: Autonomia Municipal; Poder Local; Democracia

Abstract: The Participation Principle is implied in the Federal Constitution of 1988, due to the Brazilian semi-direct democracy has adopted the democratic rule of law as a form of government that made them established participatory mechanisms. In this context, it appears that decentralization and citizen participation are key assumptions for the effectiveness of the Participation Principle. By consequent, the City Statute (Law 10.257/2001) emerges as a means of achieving civic participation in public administration; it adds the public hearing as another step in the legislative process of the Master Plan and the Municipal Budget Law. The project is proposed by the governance, goes to the Legislature and may only be approved if public hearing is held with wide participation of citizens, individually and collectively organized civil society. This is a democratic procedure for preparation of municipal laws, in order to ensure local interests and bring citizens of the Public Administration.

Keywords: Municipal Autonomy; Local Power; Democracy

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição republicana de 1891, o Brasil adotou o federalismo como forma de Estado. Por sua vez, a Magna Carta de 1988 elevou o Município a ente federativo, o que diferenciou o Brasil dos demais estados federais. Assim, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º e 18, eleva e reconhece o Município como ente

* Graduado em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Bolsista de Iniciação Científica pela CNPq. Endereço: Rua Buenos Aires, n. 924, Passo Fundo - RS, Brasil, CEP: 99054-380. E-mail: vinitoazza@hotmail.com ou 107928@upf.br.

** Pós-doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES). Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada e professora do Mestrado em História e da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Integrante do grupo de pesquisa no Constituição e Política, na linha de pesquisa: Executivo e Políticas Públicas. Endereço: General Neto 443, sala 205, Passo Fundo - RS, Brasil, CEP: 99010-023. E-mail: janainars@upf.br.

federativo, delegando-lhe a autonomia tão almejada e cumprindo a exigência básica do Estado federal: a repartição regional de poderes autônomos. Descentraliza-se o Estado, além de permitir a efetividade do princípio da participação, com uma proximidade maior dos cidadãos com a Administração Pública mediante os seguintes institutos participativos: plebiscito, referendo, iniciativa popular, conselhos municipais e audiências públicas.

Ou seja, o Estado federal brasileiro, ao elevar o Município a ente federativo, facilita a descentralização da prestação de serviços públicos e, ao regulamentar o capítulo constitucional da política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição), com a edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), aproxima Poder Público e população com vistas ao desenvolvimento da cidade a partir dos interesses do cidadão.

Esse cenário propício à democratização fez do Estatuto da Cidade a ferramenta mais valiosa do gestor público e da população em ditar, conjuntamente, linhas gerais de criação, manutenção e regulamentação do espaço urbano, possibilitando ao Poder Público e à sociedade civil confrontar interesses em âmbito municipal.

1 Origem e Evolução Histórica do Município no Constitucionalismo Brasileiro

A figura do Município originou-se durante a República Romana, a qual o via como estratégia para manter controle pacífico das cidades já conquistadas pelos exércitos. Em troca da sujeição e da obediência às leis da República Romana, os povos conquistados recebiam certas prerrogativas, que variavam entre ter singelos direitos privados (*jus connubi* ou *commercii*) até 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, 2010, 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, juntamente 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 (nos dias de hoje são assemelhadas às Câmaras de Vereadores). (MEIRELLES, 2010, p. 34-35)

Esse modelo de municipalismo estendeu-se por todas as colônias do Império Romano, inclusive nos países conquistados, como a Gália, a Grécia, a África e a Hispânia, devido 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 pelo 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, o qual foi se modificando devido à dominação bárbara (MEIRELLES, 2010, 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 juizes (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, somaram-se a esses os juizes de fora, que eram representantes da Coroa nos Conselhos. Mediante os juizes de fora a Coroa Portuguesa podia tutelar as instituições municipais (CASTRO, 2006, p. 10).

Com o descobrimento do Brasil, transportaram-se de Portugal “as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino”. Reegeram-se aqui até a Independência do Brasil (1822) as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603). Com as Ordenações Afonsinas criou-se a figura do vereador, o qual dividia funções com o almotacés (CASTRO, 2006, p. 11). Assim, 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 juizes comuns eleitos junto com os vereadores (MEIRELLES, 2010, p.35-36).

Salienta-se que no período do Brasil-colônia foi o único em que o Município reuniu as funções executivas, legislativas e judiciárias conjuntamente. Após o Império a função judiciária passou a ser exercida apenas nas esferas estadual e federal, o que persiste até hoje. E esse importante aspecto faz com que se critique a opção do Constituinte de 88 em elevar o Município a ente federativo já que, como afirma Meirelles (2010), trata-se de uma entidade federativa anômala, pois mesmo sendo um órgão de poder, não é pleno, já que não possui todas as três funções que compõe a divisão do poder estatal (apenas as funções executiva e legislativa, ausente a função judiciária).

Nesse período colonial, o municipalismo confrontava-se com a ideia centralizadora das Capitâneas, o que restringiu a sua expansão, apesar de que na prática muitos desenvolviam-se com o resguardo da Igreja e por iniciativas locais próprias. Como havia um grande distanciamento entre a Coroa e as municipalidades, pelas dimensões territoriais da

colônia e as complexidades de povoamento do local, elas acabavam por ter uma autonomia de fato bastante ampla, apesar de não de direito. 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. 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 Capitanias, a situação de independência não se alterou. Plasmado o modelo das Câmaras, segundo a vontade política dos Vereadores e ao 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 o avançar da colonização brasileira e a expansão do domínio da Coroa, transferiu-se 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, o que se seguiu com o retorno de D. João VI a Portugal, quando 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, 2010, p. 37). Entretanto, o artigo 169 da Constituição 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”. Assim, a Constituição Imperial reconhecia ao município uma breve autonomia, mas a regulamentação posterior tratou de limitar (DÓRIA, 1992, p. 29).

Essa Lei regulamentar 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 dos Municípios aos Governadores das Províncias, pois “o centralismo provincial não confiava nas administrações

locais”. Desse modo, os Municípios no período Imperial “não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses”. Salienta-se que a centralização iniciada por essa lei regulamentar foi enfatizada pelo Ato Adicional de 1834, com forte inspiração francesa federalista, o qual fortaleceu a província ao invés do Município. Assim, subordinaram-se as Câmaras às Assembleias Legislativas Provinciais (MEIRELLES, 2010, p. 37-38).

As Câmaras perderam o poder executivo, já que não havia ainda a figura do prefeito, instituída apenas em 11 de abril de 1835, pela lei n. 18 na Província de São Paulo. Tinha caráter de delegado executivo e era nomeado pelo Presidente da Província. (DÓRIA, 1992, p. 30-31).

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 à Câmara do Rio de Janeiro decidir pela República, os líderes republicanos como Deodoro da Fonseca, Benjamin Constant e outros proclamaram o novo regime. (DÓRIA, 1992, p. 33).

Após a Proclamação da República, foi promulgada a Constituição Federal de 1891, nos moldes da constituição norte-americana, adotando-se o modelo de república federalista. Os Estados-Membros foram declarados soberanos, ao invés de autônomos, o que foi corrigido posteriormente já que apenas a União deveria deter soberania.

Com a descentralização advinda do federalismo permitiu-se a criação de Constituições Estaduais. Já os Municípios, que não faziam parte do pacto federativo neste primeiro momento, não tiveram autonomia durante os 40 anos em que vigorou a Constituição Federal Republicana de 1891. Prevaleceu o centralismo atrelado à opressão do coronelismo e o mandonismo local, o que tornou os Municípios “feudos de políticos truculentos”, com prefeitos indicados pelo governo estadual. As eleições eram manipuladas e ficavam de acordo com a vontade do coronel local, que aniquilava as oposições com forte violência política (MEIRELLES, 2010, p. 39-40). Para Schilling

o cenário que envolvia e promovia o coronelismo era o do mundo rural brasileiro, dominado pelo latifúndio, o engenho, a fazenda e a estância. Um universo próprio, interiorano, bem afastado das grandes cidades, isolado do mundo. O coronel, personificação mais acabada do poder privado no Brasil, mandava num pequeno país do qual ele era um imperador com poder de vida e morte sobre os seus (ainda que não reconhecido juridicamente). (2008)

Assim, na vigência da Constituição Republicana de 1891 os Municípios formalmente tiveram consagrado o princípio da Autonomia Municipal, como descrevia o artigo 68, devendo os Estados-membros respeitar a autonomia municipal em tudo quanto respeite ao interesse local (CASTRO, 2006, p. 17). Entretanto, durante toda a República Velha, essa autonomia foi meramente formal, já que na prática havia uma política de compromissos e favores entre governos locais e estaduais. Além disso, não havia entendimento uniforme quanto à existência de prefeitos, sendo que apenas em 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).

Assim, a partir da República a descentralização político-administrativa delegou mais poderes às facções coronelísticas, um poder de fato e não de direito; tensões entre liberais e conservadores mantêm o poder de mando dos coronéis, que seguem no governo das localidades a seu gosto e interesses. A tentativa descentralizadora procurou delegar maiores poderes às esferas municipais, porém quem assume esse poder é o coronel, que passa a estabelecer sua autoridade perante sujeitos sob seu domínio, sobretudo através do voto de cabresto.

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. (CARVALHO, 2014)

Ou seja, a Constituição de 1891 consagrou o princípio federativo e permitiu a descentralização, com o estabelecimento de prerrogativas aos estados e o resguardo à autonomia municipal. Contrariamente, a política dos coronéis existente na época visava harmonizar os interesses dos ricos proprietários rurais mediante o fortalecimento do poder estadual. Asseguravam-se nesta aliança resultados favoráveis nas urnas, em uma flagrante política de compromissos entre o governo local e o governo estadual. Como o poder municipal era débil e as populações rurais padeciam com o quase total abandono por parte do poder público, os coronéis foram revestindo-se desse poder, comandando o eleitorado no cabresto em prol de seus interesses de controle, mando e domínio, com o apoio dos governos estaduais. Os coronéis sempre defenderam a suposta descentralização política e o aumento da

autonomia municipal, pois tinham objetivos de se apoderar desse poder local de decisão. (CARDOSO, 2006)

O coronelismo emerge para um sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido. Na localidade o coronel representava seus interesses através do mando, da imposição e até da violência, em um contexto mais amplo (no governo), representava os interesses de uma classe maior: a burguesia agrária desejosa pelo poder e pela consagração de seus interesses políticos e econômicos. O coronelismo foi uma forma de poder político brasileiro que surgiu na Colônia, se consolidou durante o Império e floresceu durante a República, sua permanência no poder corresponde à praticamente não alteração do sistema político e econômico no Brasil até a Era Vargas. Na ordem social, o coronel surge como espécie de elemento socioeconômico polarizador que servia de referência para se reconhecer a distribuição dos sujeitos no espaço social brasileiro. (JANOTTI, 2000, p. 137)

Com a Revolução de 1930 e a edição da Constituição de 1934, diferentemente do que ocorria na República Velha, estabeleceu-se ampla autonomia aos Municípios, possibilitando que estes fixassem suas bases com a eletividade de seus prefeitos e vereadores, podendo aqueles ser 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 e a Constituição Federal de 1937, advinda de um golpe ditatorial, feriu-se “a 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 ao Município do que durante o centralismo imperial, em que os interesses locais eram discutidos nos debates nas Câmaras de Vereadores. No sistema interventorial do Estado Novo não havia qualquer forma de manifestação local em prol da população municipal. Ocorria a intervenção dos estados nos municípios, sendo que os interventores eram prepostos do governador, que era preposto de Getúlio Vargas; logo, instituiu-se o verdadeiro “sistema de subalternidade nacional”, que compreendia tanto governantes quanto funcionários públicos, desde o mais singelo até o mais alto na escala hierárquica (MEIRELLES, 2010, p. 39-41).

Com a vitória dos aliados na segunda Guerra Mundial houve o colapso dos regimes totalitários na Europa. Essa aspiração democrática refletiu-se no Brasil, com a deposição do

governo ditatorial pelas Forças Armadas e edição de uma nova Carta Constitucional. 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 foram destinadas as receitas oriundas da participação em alguns tributos de competência estadual e federal. Tratou-se de um período importante para o florescimento das municipalidades, e muitas das conquistas de 1946 foram retomadas com a Constituição de 1988.

Com o golpe militar de 1964, houve uma acentuada centralização e reforço dos poderes do executivo, consumindo a autonomia municipal à medida que os atos institucionais eram editados. Iniciou-se pelo AI-1, o qual impôs limitações às liberdades previstas na Constituição de 1946, bem como 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, os militares instituíram o AI-2, que dava ao chefe do governo 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, ceifando a autonomia política de alguns Municípios considerados estratégicos para a segurança nacional, cujos prefeitos passam a ser nomeados pelos governadores ou presidente da República.

Em 1967 foi editada uma nova Constituição, a qual manteve o regime federativo e assegurou a autonomia estadual e municipal; entretanto, trouxe restrições na autonomia municipal em comparação às constituições anteriores (MEIRELLES, 2010, p. 43). As leis orgânicas municipais passaram a ser dadas pelos governos estaduais e pelas Assembleias Legislativas, exceto nos Municípios do Rio Grande do Sul e algumas Capitais que tiveram leis orgânicas internas. Na sequência, em 1968 Costa e Silva restringe ainda mais as liberdades e o municipalismo com o AI-5, com o estabelecimento de um governo de exceção, o qual poderia cassar mandatos do legislativo nas três esferas, assim como intervir em estados e municípios e nas liberdades dos cidadãos (DÓRIA, 1992, p. 36-39).

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, 2010, p. 42-43)

Assim, até redemocratização brasileira em 1984 e posterior edição da Constituição Federal de 1988 o Município teve reduzida e muitas vezes até extinta sua autonomia em razão de inúmeros fatores históricos e governamentais. Todavia, a partir de 1988 conferiu-se ao Município sua característica de maior destaque: tornar-se um elemento da federação brasileira, com autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, o que não ocorre nos demais Estados federados em âmbito mundial.

2. O Município na Constituição de 1988 e a autonomia municipal

Com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º e 18, incluiu-se o Município no pacto federativo brasileiro como entidade de terceiro grau, ampliando a autonomia municipal nos aspectos: político, administrativo, financeiro, legislativo e auto-organizatório. (artigos. 29 a 31, 156, 158 e 159 da CF). Possibilitou ao Município editar sua lei orgânica própria, o que antes só era possível no estado do Rio Grande do Sul. 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 municipal nos impostos partilhados (artigos. 158 e 159 § 3º da CF).

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). (MEIRELLES, 2010, p. 132)

O Município integra a tríade¹ constitucional União-Estado-Município e, assim, considera-se uma entidade estatal político-administrativa, capaz de dirigir a si próprio, por

¹ 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)”.

meio de seus órgãos de governo, formados pela Prefeitura e a Câmara de Vereadores (MEIRELLES, 2010, 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). 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, reduzindo o papel do governo federal, será fortalecida a federação. Nos dizeres do autor, 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) insurgem contra a concepção do Município como ente federado, com os seguintes argumentos: a) entendem que apenas a União e os Estados seriam considerados órgãos de poder e entes federativos, já que apenas estes gozam de representação no Senado Federal; b) apenas União e Estados podem propor emendas à Constituição Federal; c) são os únicos que possuem o Poder Judiciário e tribunal de Contas (exceto São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem Tribunais de Contas Municipais); d) as leis municipais não estão sujeitas ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal.

Também Pelegrini (2000, p. 52) entende que o constituinte equivocou-se em elencar o Município como ente federativo, eis que seria apenas uma divisão política do Estado-Membro. Para a autora, conforme o federalismo clássico só deveria existir duas esferas governamentais. Entretanto, conclui que não há uma regra austera na definição de uma federação, pois cada uma tem as suas particularidades e peculiaridades, e o Brasil, desde que a Constituição republicana concedeu Autonomia ao Município no que tange ao interesse local (PELEGRINI, 2000, p. 53).

Nas palavras de Corralo, é preciso considerar a estreita ligação que os deputados federais e senadores (que formam o Congresso Nacional) têm em relação aos munícipes, uma vez que estes os elegem para os representem em Brasília. 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).

Por sua vez, a doutrina distingue autonomia de soberania, sendo esta última um dos elementos do Estado, a “qualidade do Poder Público que o coloca acima de qualquer outro poder dentro do território estatal” (COSTA, 2005, p. 111). Conforme Meirelles, soberania tem um duplo aspecto: interna e externa. A soberania interna é “o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontrastável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação”. É o maior grau de poder dentro do território nacional. Já a soberania coloca o Estado em pé de igualdade perante os demais da comunidade internacional. (2010, p. 90 e 91)

Por sua vez, 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”, a partir de limites constitucionais, com a finalidade de administrar os negócios locais (MEIRELLES, 2010, p.91). Para resguardar a autonomia municipal, a própria Constituição Federal autoriza, caso necessário, uma intervenção federal para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-Membro ou mesmo por outro Município (art. 34, VII, “c”).

Meirelles enumera princípios que asseguram a autonomia municipal:

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, 2010, p.94. grifo do autor).

Desse modo, analisam-se as espécies que compõe a autonomia municipal:

a) autonomia política: o poder de eleger seu governo próprio a partir da eletividade por sufrágio universal, direto e secreto do prefeito e do vice-prefeito (com sistema eleitoral majoritário) e dos vereadores (com sistema eleitoral proporcional) caracteriza a regra constitucional da autonomia política. Neste mesmo sentido, Nelson Nery Costa 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 (...). (2005, p. 128)

b) 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). Encontra-se presente nos municípios brasileiros desde o Brasil-Colônia, apesar de ter sofrido inúmeras ingerências políticas e históricas restringindo seu alcance, conforme descrito no item anterior. Na Constituição de 1988 esta autonomia é bastante ampla, e está descrita no artigo 30, que atribui ao Município poder para tratar dos assuntos de interesse local, também chamada de *self-government*. 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).

c) 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 possuir autonomia administrativa e política, se não houvesse recursos próprios que garantissem as realizações de obras e serviços locais (MEIRELLES, 2010, p. 113).

A dependência dos municípios de receitas oriundas dos outros entes compromete a autonomia municipal. Assim, a Constituição de 1988, além de discriminar as competências para o Município criar seus próprios tributos, também aumentou significativamente a sua quota no fundo de participação dos demais tributos partilhados (PELEGRINI, 2000, p. 73-74). Porém, apesar dos inegáveis avanços dessa Constituição acerca do aumento dos recursos escassos do município, ainda não são suficientes para saciar as necessidades das realidades locais (CORRALO, 2006, p. 207).

Mediante dados apresentados pela Confederação Nacional dos Municípios (2014) a respeito da repartição das receitas tributárias em âmbito nacional, observa-se que dos R\$ 947 bilhões de impostos e contribuições pagos pela sociedade em 2007, 58,14% ficaram nas mãos da União, 25,27% com Estados e 16,59% com Municípios. A participação da União no bolo nunca foi tão elevada, o que se explica pela expansão de suas receitas bem acima do ritmo verificado nos governos subnacionais. Isso se dá principalmente pela criação de contribuições sociais que não são repassadas aos demais entes federativos, em flagrante expansão a partir da Constituição de 1988.

Percebe-se a partir destes dados a dificuldade que possui o Município em cumprir todos os compromissos assumidos a partir de 1988, com a municipalização de grande parte dos serviços públicos.

d) 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. Entretanto, em âmbito nacional apenas com a Constituição de 1988, no artigo 29, inseriu-se a possibilidade de todas as municipalidades criarem suas Leis Orgânicas próprias. É uma lei especial, responsável por organizar o governo, funcionalismo, serviços públicos, poder de polícia, processo legislativo e administrativo, organização tributária, financeira e urbanística, direitos e deveres dos cidadãos em âmbito municipal, bem como infrações político-administrativas. Como afirma Soares, citado por Corralo (2006, p. 209-213), as Leis Orgânicas deveriam ser chamadas de “Constituições Municipais”, documento no qual a comunidade local expressa seus anseios quanto à organização do Governo local.

Ressalta-se que, mesmo o ente municipal podendo criar sua própria Lei Orgânica e demais leis de interesse local, como reza o artigo 30² da Constituição Federal, todo esse regramento deve estar harmonicamente em consonância com todo o ordenamento jurídico constitucional estadual e federal (CORRALO, 2006, p. 214).

e) autonomia auto-organizatória: Esta é uma característica imanente dos entes federados, o que reafirma a posição do Município como ente integrante da federação. Com este avanço na Constituição, o Município pode se auto-organizar, sem a tutela ou controle de alguma outra esfera de poder. Organiza seus serviços públicos, a arrecadação e aplicação de suas verbas e o seu governo legislativo e executivo conforme o interesse local, sem ingerências de outras esferas federativas. Essa autonomia é tão importante que possibilita o pedido de intervenção federal para resguardá-la.

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).

A municipalização abre caminhos para uma gestão mais democrática, pautada na participação dos cidadãos na gestão pública e capaz de atender as especificidades locais. E por

² 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; (...).

ser um princípio constitucional derivado do princípio democrático, a participação popular deverá ter lugar em todos os níveis do poder político, federal, estadual ou municipal. Entretanto, é no Município que se desenvolvem as dinâmicas sociais, onde poderá ser potencializado o princípio da participação popular. É o ente federativo em que a sociedade civil encontra-se mais próxima dos representantes políticos, permitindo que seja incentivada e facilitada a participação do povo na definição das tutelas jurídico-políticas. É, portanto, o local privilegiado da participação popular.

3. Descentralização e Poder Local

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 entendeu-se por descentralizar o poder central para os demais entes da federação. Defendeu-se aí a diminuição do Estado para torná-lo mais eficiente e eficaz, eis que “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).

A categoria Poder Local deve ser teorizada em conjunto à questão da descentralização, em oposição ao governo centralizador. Nas palavras de Lima, "descentralizar é pluralizar a autoridade"³.

Realizam-se aqui algumas distinções teóricas, a partir dos referenciais de Rafael Bielsa (1921, p. 70-75). Há centralização administrativa quando o Estado administra diretamente os serviços públicos. Há descentralização administrativa quando o Estado transfere os serviços públicos a entidades autônomas ou autárquicas, distintas do Estado. Por sua vez, no que tange

³ O autor situa a temática da descentralização no campo da política interna dos Estados, sejam estes unitários ou federados. Assim, poderá haver descentralização política, manifestação do individualismo, quando o governo é restituído aos indivíduos. E também há a descentralização governamental ou administrativa (que é o que interessa para este estudo), a qual se apresenta sob duas modalidades: a) desconcentração administrativa - multiplicação dos órgãos de manifestação da vontade estatal, disseminando a ação aos Estados-Membros e Municípios; b) descentralização propriamente dita – distribuição das funções estatais a pessoas jurídicas "ad hoc" criadas pelo Estado, porém que com ele não se confundem. Por exemplo, as bolsas de valores. É saliente o autor que "nem todo o órgão de manifestação da vontade estatal é suscetível de abranger-se sob a rubrica da descentralização administrativa. Descentralização é essencialmente pluralização de autoridade. Onde não se tratar de autoridade estatal, é descabido falar-se em descentralização. Escapam, pois, aos limites conceituais da descentralização os Bancos que o Estado, como qualquer particular, houver incorporado; as empresas industriais que, como qualquer indivíduo, o Estado houver organizado. Em tais entidades, poderá haver órgãos de manifestação da vontade do Estado, mas à vontade do Estado, nesse caso, falta o característico do <imperium>, ou autoridade estatal." – grifo do autor. (LIMA, 1964, p. 145-148).

à centralização administrativa, esta se divide em centralização burocrática e descentralização burocrática. Há centralização burocrática quando o Estado administra os serviços públicos diretamente, por seus órgãos burocráticos centrais; e há descentralização burocrática quando o Estado atribui a órgãos locais certa competência, poder decisório ou faculdades discricionárias para tomar iniciativas no que tange à prestação dos serviços públicos, sem necessitar de aprovação dos órgãos centrais. O autor defende a conveniência da descentralização burocrática dos serviços públicos no intuito de garantir uma ação estatal oportuna, imediata e solícita, capaz de desenvolve-se onde a necessidade é sentida, economizando tempo e dinheiro, com uma maior responsabilidade dos funcionários locais. Afinal, se essa ação provier do centro burocrático será tardia, ineficaz, custosa e complexa. A descentralização a que refere o Poder Local⁴ assemelha-se à definição acima esposada de descentralização burocrática, já que visa destinar tanto a prestação dos serviços públicos quanto a destinação tributária hábil para a concretização dessa descentralização ao ente mais próximo dos cidadãos, o Município. Mostra-se uma salutar medida de eficiência, responsabilidade e também democratização da gestão pública.

Por sua vez, Gasparini 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. (2008, p. 315).

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.

Já Di Pietro (2012, p.466-467) descreve a descentralização como sendo a “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”. Para a autora, a descentralização pode se dividir em descentralização política e descentralização

⁴ Poder Local é um novo paradigma na gestão pública, capaz de aliar descentralização com participação do cidadão e entidades da sociedade civil no exercício do poder político. Para maior aprofundamento sobre a categoria Poder Local ver: (LUZ; SANTIN, 2001); (SANTIN, 2008); (SANTIN, 2007) e (SANTIN, 2010).

administrativa⁵, 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, na 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 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”.

Castro afirma que “descentralizar é tirar do centro”, ou seja, outorgar o poder de decisão dos entes que estão mais próximos dos administrados. Perfilhou-se tanto nos estados Unitários quanto nos Federais “como fenômeno jurídico- político a acudir, de maneira eficiente e mais democrática, às finalidades estatais” (2006, p. 19). Visa o equilíbrio estatal, com a “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” (CASTRO, 2006, p. 20). Para o autor

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

⁵ 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).

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. Sinaliza 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).

Assim, 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 aumenta a eficiência e eficácia dos procedimentos. Além disso, aproxima os cidadãos do poder público, devido à transparência nas ações governamentais e a proximidade com os governantes, o que possibilita o contato direto sociedade civil-sociedade política para a solução conjunta das necessidades. Não se confundindo a descentralização com a desconcentração, conforme acima analisado, pois esta nada mais é do que a distribuição do serviço dentro da mesma pessoa jurídica, no mesmo núcleo, razão pela qual será apenas uma transferência com hierarquia.

A democracia do século XXI deve observar as regras do jogo, respeitar as minorias, possibilitar a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas, numa interação entre administrador e administrado mediante um processo complexo de tomada de decisões (OLIVEIRA, 2002). Nesse sentido, o espaço local mostra-se como um *locus* privilegiado para o controle direto da cidadania sobre os atos de seus gestores públicos, assim como para a

participação da sociedade civil, tanto individual quanto coletivamente, nas decisões sobre as políticas públicas a serem executadas em âmbito municipal.

4. O Estatuto da Cidade e o Princípio da Participação

A Lei n.º 10.257, de 11 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foi editada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, traçando os objetivos da política urbana no Município e ditando diretrizes e princípios gerais para o processo de construção e manutenção da cidade. Destina-se a desenvolver sustentavelmente as cidades, de maneira planejada, justa e consistente, visando uma excelente qualidade de vida para a atual e as futuras gerações. Reforça a atuação do Poder Local, com poderosos instrumentos que, se utilizados com responsabilidade, permitirão ações consequentes para a solução ou minimização dos sérios dilemas constatados nas cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade que os Municípios acima de 20.000 habitantes, bem como regiões metropolitanas, áreas de risco, áreas de influência de empreendimentos de impacto ambiental e áreas turísticas elaborem um Plano Diretor, com vistas a definir a política urbana naquele município a partir das diretrizes previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

E para isso o Plano Diretor deverá ser elaborado e aplicado absorvendo a dimensão participativa⁶ da gestão democrática municipal, prevista no inciso II, do artigo 2º e também no capítulo IV do Estatuto da Cidade, os quais apontam “a participação popular como diretriz fundamental dentro do sistema de gestão democrática” (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 294-295). Destaca-se também o inciso II do artigo 43, o qual arrola alguns dos instrumentos

⁶ O princípio da participação foi inserido de forma implícita na Constituição Federal de 1988, na categoria dos princípios fundamentais e, por isso, tem suma importância, norteador todo o ordenamento jurídico vigente, especialmente o Direito Administrativo (MOREIRA 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).

participativos que podem ser utilizados pelas municipalidades para concretizar a gestão democrática: a) órgãos colegiados de política urbana; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim, o Estatuto da Cidade faz previsão de uma gama de mecanismos que garantem a efetividade do Princípio da Participação em âmbito local, pois obriga a realização de audiências públicas e consultas públicas na elaboração e gestão do plano diretor, bem como o acesso público a todas as informações desses processos participativos, conforme prevê o artigo 40, § 4º do respectivo Estatuto (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 295).

E no que tange às finanças públicas, o Estatuto, em seu artigo 44, torna obrigatória a “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.” Ou seja, insere mais uma etapa no processo legislativo tanto do Plano Diretor quanto das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), que é a audiência pública, a qual deve ocorrer com participação efetiva da população e entidades organizadas da sociedade civil, sob pena de nulidade por vício formal no processo legislativo, por contrariar dispositivos constitucionais e federais (Estatuto da Cidade).

No mesmo sentido estão as Resoluções de n. 22 e n. 25 do Conselho das Cidades, que tratam dos elementos da gestão democrática e apontam como se dará o procedimento para as audiências e conferências públicas municipais. A Resolução de n. 25, em seus artigos 3º⁷, 4º⁸ e 8º⁹ disciplina o modo de funcionamento das audiências públicas (2014). Entretanto, mesmo

⁷ Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º 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.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

⁸ Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

⁹ Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, 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;

com tantos requisitos obrigatórios e detalhados nas Resoluções do Conselho das Cidades e no Estatuto da Cidade, muitas das autoridades administrativas municipais não cumprem essas condições na elaboração dos planos diretores, o que pode acarretar consequências legais.

Importa destacar que a participação da sociedade civil no planejamento municipal também tem previsão constitucional, como o que se pode verificar no artigo 29, inciso XII da Magna Carta, o qual assim prevê:

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 do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

Por fim, a obrigatoriedade da realização das Audiências e Consultas Públicas como forma participativa da população local na elaboração dos planos diretores municipais também está descrita em algumas constituições estaduais, como a do Rio Grande do Sul, que a prevê nos artigos 19¹⁰ e 177 parágrafo 5.¹¹ Veja-se a decisão abaixo, que invoca tais dispositivos legais:

AÇÃO 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

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.

¹⁰ 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 prestação 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95) (...)

¹¹ Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04) (...) §5. Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

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, 2013).

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. Acaso não sejam respeitadas estas formalidades, são passíveis de nulidade do processo, como se verificou na Ação Direta de Inconstitucionalidade acima. (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 296).

Essa nova forma de administrar a coisa pública, em conjunto com a população, além de democratizar a gestão municipal caracteriza-se como um importante instrumento de controle da social da Administração Pública. Como afirma Odete Medauar (2001, p. 369) “certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a administração, menor seria o índice de corrupção”.

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 assegurar o acesso dos interessados a documentos e informações produzidas, poderá incorrer em sanções administrativas previstas na Lei de Improbidade Administrativa¹², conforme aduz o artigo 52, inciso VI do Estatuto da Cidade:

O Princípio da Participação tem garantia constitucional e infraconstitucional, e, sendo as Audiências e Consultas Públicas instrumentos dessa participação, a realização desses mecanismos se torna condição de validade para o processo legislativo dos Planos Diretores, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual (em âmbito municipal). A partir disso, 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

¹² 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;

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 pelas Constituições e Leis Federais, 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, instrumentalizado pelos institutos da audiência, debates e consulta pública, é condição de validade tanto para a elaboração quanto para a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias municipais. Caso não cumpridas as exigências previstas na legislação, o prefeito poderá sofrer as sanções decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa e o processo de elaboração do plano diretor ou das leis orçamentárias poderá vir a ser considerado nulo por vício formal do processo legislativo.

Mas de nada adiantam os mecanismos legais quando a cidadania não faz jus aos seus direitos. Ou seja, será necessária uma cidadania ativa, interessada nas questões que dizem respeito ao seu Município, a fim de que tais dispositivos legais não permaneçam apenas como “boas intenções”, carecedores de efetivação pela falta de uma cobrança por parte da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado federal brasileiro, apesar de todos os momentos históricos de avanços e retrocessos, conquistou espaço singular com a Constituição de 1988, que elevou o Município a parte integrante da federação. Com isso, fez florescer em âmbito local a importância do Poder Local e da participação popular nas decisões do ente municipal, estabelecendo uma “via de mão dupla”, na qual a população vai até o governante para pleitear seus direitos e, da mesma forma, o poder público abre suas portas aos cidadãos, com vistas a ouvir e sanar tais necessidades.

Assim, o municipalismo, a partir da Constituição Federal de 1988 e da edição do Estatuto da Cidade, volta-se para a concretização de um Poder Local realmente democrático e

eficiente, capaz de aliar descentralização com a oportunidade de participação dos cidadãos na formação das tutelas jurídico-políticas, a fim de fortalecer e concretizar os direitos fundamentais no âmbito local.

A participação em âmbito local é possibilitada pelos instrumentos apresentados de forma obrigatória no Estatuto da Cidade para elaboração de Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Por conseguinte, os gestores deveriam avançar no sentido de democratizar dos processos decisórios, com vistas ao cumprimento do ordenamento jurídico. Entretanto, observa-se um déficit de efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, seja no ponto de vista de acesso dos cidadãos, como também do controle popular destes processos.

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. Aproximar as decisões do interesse público a fim de torná-las mais legítimas. E tal 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 constituem técnicas de execução desses novos paradigmas de gestão pública, com vistas a atingir a consensualidade e a eficiência no atuar da Administração Pública, descentralizando e afirmando a democracia. É preciso potencializar a forma consensual de tomada de decisões entre sociedade civil e política e desenvolver o sentido de “pertencimento” do cidadão àquela comunidade. Aperfeiçoa-se a decisão, já que conta com diversas contribuições advindas da pluralidade que integra o contexto social, cujas necessidades são confrontadas, debatidas e mediadas no espaço público que compõe as audiências públicas.

Sociedade civil e sociedade política passam a ser corresponsáveis pela formação das tutelas jurídico-políticas em âmbito municipal e, por conseguinte, pelo futuro do país.

REFERÊNCIAS:

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Barueri, SP: Manole, 2010.
- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo y legislación administrativa**. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia, 1921.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889 – 1930)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext#*. Acesso em: 19 fev. 2014.

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

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudos Fiscais: estimativas da participação dos entes da federação no bolo tributário. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf>. Acesso em 20 fev. 2014.

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.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 24ª edição, Atlas, São Paulo, 2012.

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

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

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JANOTTI, Maria de Lourdes M. **O coronelismo: uma política de compromissos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Sulina, 1964.

LUZ, Alex Faverzani; SANTIN, Janaína Rigo. As disputas pelo Poder Local no Brasil durante o Regime Coronelista e a Reorganização do Estado. **Jurisvox (Patos de Minas)**, v. 11, p. 7-19, 2011.

MEDAUAR, Odete, **O Direito Administrativo em Evolução**, 2ª edição, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. et. al, **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª edição, Malheiros, São Paulo, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO DAS CIDADES. Resolução n. 22. Disponível em: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/resolucaorecomendada22.pdf>. Acesso em 20 fev. 2014.

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

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

_____. **Mutações do Direito Administrativo**, 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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.

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

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 Poder local e o princípio constitucional da participação. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, v. 13, p. 177-203, 2008.

_____. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Estudos Jurídicos (UNISINOS)**, v. 40, p. 72-78, 2007.

_____. Poder Local e Gestão Democrática Municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: Ricardo Hermany. (Org.). **Empoderamento Social Local**. 1ed. Porto Alegre-RS: IPR, 2010, v. 1, p. 419-434.

SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO DAS CIDADES. Resolução n. 25. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. Acesso em 20 fev. 2014.

SHILLING, Voltaire. Ascensão e queda do coronelismo. <http://educaterra.tera.com.br/voltaire/500br/coronelismo2/htm>. Acesso em 28 mar. 2008.