

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE NO DIREITO COMPARADO

PARTICIPATION PRINCIPLE AND PUBLIC HEARINGS: A FOCUS ON COMPARATIVE LAW

Vinícius Francisco Toazza*
Janaina Rigo Santin**

Resumo: O Princípio da Participação está implícito na Constituição Brasileira de 1988, decorrente do princípio democrático, e impulsiona a participação da sociedade civil na tomada das decisões jurídico-políticas, utilizando o instituto das audiências públicas como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. O artigo analisa de maneira comparada técnicas participativas brasileiras com o modelo Português, com ênfase ao Código de Procedimento Administrativo, o qual se possibilita a participação dos cidadãos na formação das decisões públicas que lhes disserem respeito. Aborda-se também a exigência de audiências públicas nos sistemas administrativos argentino, norte-americano, espanhol, alemão, italiano e francês. Entende-se que a partir do princípio da participação será possível assegurar a eficiência na esfera do procedimento administrativo, estabelecendo uma ligação entre a participação dos interessados frente à formalidade do procedimento de decisão político-administrativa.

Palavras-chave: Princípio da Participação; Audiência Pública; Direito Comparado; Democracia.

Abstract: The Participation Principle is implicit in the 1988 Brazilian Constitution, from the democratic principle, boosting the participation of civil society in decision-making in public administration, using the institute of public hearings as an instrument for enforcement of fundamental rights. The article analyzes the way Brazilian participatory techniques compared with the Portuguese model, with emphasis on the Code of Administrative Procedure, which enables the participation of citizens in shaping public decisions that affect them. Also approaches the demand for public hearings in, American, Spanish, German, Italian and French Argentine administrative systems. It is understood that from the principle of participation can ensure efficiency in the sphere of administrative procedure, establishing a link between the involvement of stakeholders across the formality of the political-administrative decision.

Keywords: Participation Principle; Public Hearing; Comparative Law; Democracy.

INTRODUÇÃO

* Advogado e Juiz Leigo. Bacharel 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.

** Advogada. Pós-Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES). Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada e professora do Doutorado em História e do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Integrante do grupo de pesquisa no Constituição e Política, na linha de pesquisa: Executivo e Políticas Públicas. Endereço: Avenida General Neto n. 443, sala 205, centro, Passo Fundo - RS, Brasil, CEP: 99010-021. E-mail: janainars@upf.br.

O significado do termo democracia está estreitamente ligado às práticas participativas, pois em um Estado Democrático de Direito os valores democráticos são comuns, e como tais, são essenciais para a legitimidade das decisões estatais e efetivação dos direitos fundamentais. A partir daí, a introdução da participação dos cidadãos no processo de formação das decisões da administração pública faz jus as técnicas democráticas. Trata-se de uma forma de compartilhar o poder com os administrados através da expressão da vontade popular, bem como pelo debate oportunizado em relação a necessidades da população local.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Nesse século, a concepção de democracia é uma questão fundamental para todos aqueles que se interessam pela construção de uma sociedade livre e justa, baseada numa definição quantitativa. A expressão democracia significa o "governo do povo, pelo povo e para o povo" (BONAVIDES, 1995, p. 204).

A democracia, que tem origem grega, iniciou-se com a aglomeração do povo em espaços denominados “*ágoras*” ou “praças públicas”, onde efetivamente ocorriam as reuniões e os encontros. A finalidade era discutir e promover ações políticas que tratavam de interesses da coletividade, por meio das divergências de ideias, as quais se legitimavam pelo voto (ROSENFELD, 1994, p. 8) No mesmo sentido, Alencar salienta que "A praça representa o grande recinto da nação [...] Ali discutiam-se todas as questões do Estado [...]".(1868, p. 36)

Atualmente, a democracia é o regime pelo qual o poder político ampara-se na soberania popular, ou seja, os representantes são eleitos mediante sufrágio universal (BONAVIDES, 1995, p. 126). Logo, o Brasil adotou o regime de governo democrático, previsto na Constituição Federal em seu artigo 1º, *caput*. Também o artigo 60, §4º, II, resguarda o voto direto, secreto, universal e periódico como cláusula pétrea, como “princípio [que] se refere à forma de governo adotada pelo Estado, seja republicano ou monárquico” a fim de que se “reconheça a origem do poder no povo”, na soberania popular, pois se constitui na parcela dos membros da sociedade aptos a demonstrar a sua vontade política (MOREIRA NETO, 2006, p. 272-273).

Carole Pateman aborda democracia como sendo um método político, uma determinada espécie de disposição institucional para se atingirem decisões políticas, as quais realizam o bem comum. (PATEMAN, 1992, p.12-29). Nesse sentido, faz-se necessária a distinção entre

democracia direta e indireta. A primeira é tida como a expressão da vontade do povo por voto direto em cada assunto particular, mas, “num mundo dominado pela amortização social e política e pela ausência de verdadeiros valores coletivos, é considerada como inviável historicamente”. Já a segunda, também denominada representativa, “é a assimilada ao governo de instituições duráveis e de leis igualmente reconhecidas por todos”, consistindo em tornar possível um grupo de cidadão da sociedade isoladamente, dedique-se às tarefas da representatividade política e da gestão (ROSENFELD, 1994, p. 50-70). Por fim, salienta-se a existência da democracia mista, opção do Constituinte de 1988, a qual procura mesclar o instituto da representação com formas diretas de participação da população no processo de tomada das decisões jurídico-políticas como, por exemplo, os institutos presentes no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 e as audiências públicas, exigíveis em diversos momentos na Magna Carta, como no artigo 29, XII (cooperação das associações representativas no planejamento municipal); artigo 58, parágrafo 2., II (adoção pelas comissões do Congresso Nacional de audiências públicas com entidades da sociedade civil); artigo 194, parágrafo único, VII (participação da comunidade nas decisões sobre seguridade social; artigo 198, III (participação da comunidade nas ações e serviços de saúde); artigo 204, II (participação da população na formulação das políticas de assistência social); dentre outros. (SANTIN, 2006)

Inicialmente, a participação pode ser entendida num sentido semântico como “uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo” (MOREIRA NETO, 1992, p. 18), ou seja, a acepção significa fazer parte, tomar parte ou ser parte “de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas” (BORDENAVE, 1995, p. 22), e que no fim permita chegar a “um consenso traduzível em decisões no sistema político” (TEIXEIRA, 2002, p. 27). Já na definição juspolítica, a participação consiste na “ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado ou de seus delegados” (MOREIRA NETO, 2001, p. 12). Participar como um direito político fundamental, para garantia dos demais direitos fundamentais.

Além disso, “a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado” (GOHN, 2001, p. 15). Com isso, a sociedade civil atua de modo a auxiliar nas decisões para a realização de interesses gerais (MOREIRA NETTO, 2001, p. 20). Ainda nessa mesma linha de pensamento, Lucas assinala que “a participação não só ajuda as pessoas a interpretar o fenômeno do governo como uma forma de ação, e não um mero tipo de acontecimento, mas

leva-as a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores”. (1985, c1975, p. 112)

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

A participação da sociedade civil no exercício do poder concretiza-se na esfera pública, com vistas a influenciar nas atividades estatais para que elas se voltem à efetivação dos direitos fundamentais. Não se resume aos mecanismos institucionais nem tampouco almeja o exercício do poder, mas, por estar sustentada na sociedade civil, interage com a sociedade política de modo a resguardar os interesses da coletividade (TEIXEIRA, 2002, p. 31). A partir desse entendimento, deduz-se que a participação só será plena¹ quando:

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

Sendo assim, a participação considera dois elementos na dinâmica política: inicialmente o “fazer parte ou tomar parte, no processo político social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores, que poderiam se situar no campo do particular, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade”; e posteriormente, a “cidadania, no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres” (TEIXEIRA, 2002, p. 32).

Além disso, deve-se ter em vista que:

¹ Entende que “La participación se da en una forma perfecta en una democracia perfecta; es decir, la democracia perfecta es una forma integral de participación directa, en la cual todo el mundo se reúne, discute todos los asuntos públicos, vota entre todo el Pueblo y decide. Esa es la participación directa, total y absoluta, es la llamada democracia perfecta” (GORDILLO, 1973, p. 170).

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

O princípio da participação, que se designa *tout court* de participação, abrange todas as formas de ação do Estado: legislativas, judiciais e também administrativas, considerando essa última a abertura para os cidadãos adentrarem na administração pública e contribuir nas tomadas de decisões do Estado. Pela participação é que se possibilita que a administração pública decida conforme os interesses dos seus cidadãos e respeite seus direitos fundamentais (MOREIRA NETO, 1992, p. 21-35).

Nesse sentido, é possível participar do exercício do poder no seu tríplice sentido: a) Judiciário: nos processos de júri popular, nos juizados cíveis e criminais (com a atuação de conciliadores e juízes leigos), bem como via participação da sociedade civil no Conselho Nacional de Justiça; b) no executivo, com a participação da sociedade civil nos conselhos gestores para formulação de políticas públicas, como o conselho do meio ambiente, da saúde e da educação; c) no legislativo, com a participação do cidadão e entidades da sociedade civil no plebiscito, referendo e leis de iniciativa popular, bem como no processo legislativo do plano diretor municipal e das leis orçamentárias (ver Lei 10.257/2001).

Pateman entende que a participação “é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas, mas aquilo que denomina de sociedade participativa”. Ademais, a autora refere-se à participação como método educativo e, como “resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo ser tanto um cidadão público quanto privado”. Com isso, o indivíduo não sente nenhum conflito entre as esferas públicas e privadas (PATEMAN, 1992, p. 33-39).

Então, percebe-se que a participação está estreitamente ligada à democracia, pois é por meio dela que se possibilita a democratização da tomada de decisões, as quais afetarão as vidas dos cidadãos, além de esses influenciarem nas escolhas dos representantes, já que é pela vontade do povo que se valida o processo participativo democrático. A participação é a forma ativa e positiva de os cidadãos garantirem a legitimidade no ciclo do poder. O oposto – a apatia e o desinteresse político –, configuram-se pela negativa dos cidadãos de participarem da dimensão decisória.

Cabe ressaltar que o envolvimento dos cidadãos no processo participativo é fundamental para que ocorra a consensualidade, isto é, uma decisão tomada do modo mais unificado possível, com o apoio e o consentimento de grande parte da sociedade civil, já que trará consequências para a vida de todos os cidadãos de determinado Estado e, por isso, necessita de legitimação.

2 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E O CONSENSUALISMO

O princípio da participação foi inserido de forma implícita na Constituição Federal de 1988, na categoria dos princípios² fundamentais e, por isso, tem suma importância, norteando todo o ordenamento jurídico vigente, especialmente o Direito Administrativo (MOREIRA NETO, 2006, p. 272).

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). 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 cidadão, bem como sua responsabilidade pela coisa comum (MOREIRA NETO, 2006, p. 273).

É pela participação administrativa que os administrados se introduzem mais minuciosamente nas decisões dos governantes que, por sua vez, visam legitimar o seu poder. Ou seja, a participação “visa principalmente à legitimidade dos atos da Administração Pública, embora, incidentemente, possa servir a seu controle de legalidade”. Nas palavras de Moreira Neto, apresenta-se em quatro graus de intensidade participativa do administrado: a informativa, a executiva, a consultiva e a decisiva. A primeira é o “mínimo que o Estado de Direito deve garantir” aos cidadãos, pois, “trata-se, apenas de dar e de tomar conhecimento: quais as decisões que estão sendo tomadas e por quais motivos”. A segunda passa desde uma “informação, (...) colaboração, até delegações de execução de toda natureza”. Já a terceira

² Sobre a evolução dos princípios: “No jusnaturalismo, os princípios eram considerados meras exortações de cunho moral ou político, sendo inaplicáveis imediatamente a um caso concreto, pois careciam de normatividade. Já no positivismo, os princípios foram codificados, porém, eram aplicados como fontes subsidiárias às demais normas, por isso, inferiores. Finalmente, no pós-positivismo, os princípios foram constitucionalizados, e adquiriram caráter supremo, tornando-se um elemento integrador do ordenamento jurídico, que tem como tarefa conferir a este harmonia e unidade” (MARCANTE; TOAZZA, 2010, p. 40-51).

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

Observa-se que o princípio da participação aparece explicitamente em algumas constituições estaduais, como o caso do Estado do Rio Grande do Sul, positivado em seu artigo 19³ como um dos princípios da administração pública estadual.

Evidencia-se, assim, a importância do princípio da participação, já que os indivíduos participam muito mais debatendo do que simplesmente ouvindo, como espectadores. As decisões, sendo coletivas, tornam a sociedade mais “unida e coesa”, pois representam a vontade dos indivíduos e dão legitimidade aos atos dos governantes, já que têm maior aceitação (LUCAS, 1985, p. 108-113). Devido a essa tomada coletiva de decisões (cidadãos e governantes), nasce o governo por consenso⁴. E esse é o “elemento coadjuvante da formação da vontade administrativa” o qual, por meio dos mais variados instrumentos de participação popular (a coleta de opiniões, os conselhos municipais, o debate público, o *ombudsman*, a audiência pública e a assessoria externa), a administração pública nutre o diálogo com os administrados, a fim de realizar as negociações de interesses. Porém, a lei assegura a decisão final à administração, que necessita ser justificada conforme as sugestões levantadas na audiência dos interessados e, acaso sejam rejeitadas estas opiniões, devem ser motivadas (MOREIRA NETO, 2006, p. 62-73).

O aumento significativo da participação na administração pública vem conjecturar o interesse dos cidadãos em contribuir com a sociedade, instituindo um ambiente comum (consensualidade) entre o público e o privado, no qual será representada a vontade, os interesses e os anseios de toda a sociedade (MOREIRA NETO, 2006, p. 330-331). E é por meio da participação que a consensualidade está alterando o desempenho estatal, seja na administração, na jurisdição ou na legislação. Entretanto, é no espaço do executivo, da

³ Art. 19. A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à preservação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará **os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, **da participação**, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...) III - a administração pública será organizada de modo a aproximar os serviços disponíveis de seus beneficiários ou destinatários; (...). grifo nosso.

⁴ O entendimento de consenso “no sentido sociológico é a coincidência de propósitos e no sentido jurídico (...) é a coincidência na manifestação da vontade” (MOREIRA NETO, 2006, p. 316).

administração pública, que o consenso está-se mostrando mais receptivo e diversificado como processo de decisão ou de operação, demonstrando sua importância (MOREIRA NETO, 2001, p. 42).

Esse valor da consensualidade na administração pública verifica-se no fragmento:

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

Logo, o Estado, por meio da consensualidade, ultrapassa a incitação do exercício de atividades particulares de importância pública, para a resolução privada dos interesses coletivos, tornando mais eficazes as formas de contraprestação dos serviços públicos (MOREIRA NETO, 2003, p. 153). Com isso, nota-se que

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

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

Portanto, o princípio constitucional da participação é o precursor da inserção dos indivíduos na formação das tutelas jurídico-políticas, bem como uma forma de controle social, pois, pelos institutos participativos e consensuais, dentre eles o da audiência pública, a

sociedade civil participa do procedimento, o que possibilita que as decisões estatais estejam mais afinadas aos interesses dos cidadãos participantes, aumentando, com isso, a sua legitimidade.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

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

A audiência pública consiste no “mecanismo pelo qual o cidadão participa da tomada de decisões de gestão da coisa pública; por meio dela, busca-se envolver os destinatários de uma decisão governamental no próprio processo decisório”. Além disso, ela “não só tem servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permite que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública”, pois, a pressão exercida nos administradores impulsiona-lhes a decidir mais aproximadamente em relação aos interesses dos indivíduos. Mostram-se como formas competentes de equacionar os problemas atrelados a interesses difusos e coletivos, como, por exemplo, os relativos ao meio ambiente, à saúde e ao consumidor. Além disso, demonstram ser competentes no conteúdo de serviços públicos, já que se oportuniza uma discussão maior sobre a forma de execução das políticas públicas, as quais passam a ser condicionadas à apreciação da coletividade. (MAZZILLI, 1999, p. 325-327)

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

As audiências públicas proporcionam uma abertura do procedimento decisório sobre políticas públicas, desenvolvendo instrumentos da administração consensual, o que apresenta várias vantagens se comparadas às “práticas tradicionais, predominantemente unilaterais e

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

Logo, a audiência pública é um instrumento legítimo e transparente, capaz de levar a uma abertura da decisão jurídico-política, oportunizando a todos palpitar e construir a decisão que será adotada tanto como política pública quanto como legislação. Isso acaba por fazer com que a democracia não seja apenas um artifício eleitoral, mas um modelo de participação ativa dos cidadãos na administração pública e que seja capaz de aplainar controvérsias e tomar decisões consensualmente aceitas e, por sua vez, legítimas.

3.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

No Brasil, as audiências públicas são utilizadas tanto para o exercício de funções administrativas quanto para subsidiar a atuação da função executiva (na saúde, ver artigos 197, 198, inc. III e 227; na assistência social ver art. 204, I; na educação ver artigos 205 e 206, VI; no meio ambiente ver artigo 225; na criança e adolescente ver artigo 227, parágrafo 1., dentre outros da Constituição Federal de 1988); na função legislativa (artigo 58, §2º, II, da Constituição Federal), da função judiciária (artigo 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993).

No campo administrativo, as audiências públicas servem para “inúmeros tipos de processos administrativos, desde o estabelecimento de novas limitações de polícia, passando, pelas decisões concernentes a serviços públicos, existentes ou novos, até o estabelecimento de normas e decisões concretas”, seja no modelo econômico, no social ou de fomento público (MOREIRA NETO, 1992, p. 128). Mas, também, destina-se a resguardar a transparência da atividade administrativa, pois, “não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger os interesses colocados sob tutela do Estado, objetivamente” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 497).

Em se tratando da inserção constitucional, essa traz a audiência pública como um instituto da participação administrativa aberta aos grupos sociais, visando à legitimidade da

ação do administrador público. O administrado tem direito de demonstrar seu ponto de vista, suas opiniões, suas ideias e de fazer opções, com a finalidade de contribuir com a melhor escolha para a administração pública, porém com mais formalidade no procedimento. O objetivo é o de produzir uma específica eficácia vinculatória, sendo ela absoluta, obrigando a administração a atuar de acordo com o resultado do processo, ou sendo relativa, obrigando o gestor a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado (MOREIRA NETO, 2001, p. 213). Além disso,

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

Na previsão infraconstitucional, percebe-se a exigência de realização de audiências públicas nas licitações e nos contratos administrativos, no artigo 39, caput, da Lei nº 8.666/93, o qual obriga à realização das audiências públicas no início do processo licitatório quando o valor estimado para uma licitação for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no artigo 23, I, c, do mesmo diploma. Nesse caso, a audiência pública é realizada meramente com caráter informativo, já que sua inexistência acarreta a nulidade do processo licitatório.

Também, no âmbito da administração pública federal, a Lei nº 9.784/99 vem impulsionando a evolução do processo administrativo, sendo que o artigo 32 da referida lei estabelece que, a critério da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo antes da tomada de decisão. E o art. 34, determina que o resultado da audiência pública deverá ser apresentado com indicação do procedimento adotado (MOREIRA NETO, 2001, p. 214-216).

Ademais, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) – órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, cuja finalidade é "assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" –, prevê, na Resolução n. 009/87, artigo 2º, caput, que seja processada como audiência pública a providência no caso de impactos ambientais, sempre que for julgada necessária pelo órgão competente para outorga da licença ambiental, ou mediante solicitação

de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos (CONAMA, 1981).

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

3.2 A PARTICIPAÇÃO E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

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

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

Assim, a Constituição da República Portuguesa preconizou uma lei especial que tratou acerca do procedimento decisório da atividade administrativa, para que seja garantida a “racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito”. Esse procedimento, de certo modo, assegura a eficiência administrativa na esfera do procedimento administrativo formalizado, estabelecendo uma ligação entre a participação dos interessados frente à formalidade do procedimento. E tendo em vista este direito de participação relacionado com o direito de audiência, visa-se o aprofundamento da democracia participativa, uma vez que o próprio

legislador português criou o dever de assegurar a participação do interessado na composição das decisões que o disserem respeito, manifestando-se através das audiências. Em Portugal, o princípio da participação legalmente consignado limita-se à fase preparatória da decisão (MACHETE, 1996, p. 4-14).

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

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

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

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

Machete (1996, p. 409-424) refere o princípio da participação contido no artigo 8º do Código de Procedimento Administrativo Português incide para toda a administração pública.

Assim, há “o dever de assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência”. Com isso, os interessados podem participar da formação das decisões administrativas, independentemente delas lhes serem benéficas ou não. Porém, a administração pública deve ter um papel ativo quando se tratar de assegurar a participação, e não somente limitar-se a abrigar os atributos participativos.

Também, destaca-se o Código do Direito de Participação Procedimental e Acção Popular (CDPPAP), instituído através da Lei n. 83/95, a qual estabelece os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular e o direito de acção popular para prevenção da lesão de direitos particulares pelas decisões administrativas.

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

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

Deste modo, no direito administrativo português há um código de procedimento administrativo, o qual regulamenta como se dará a formação do ato e do contrato administrativo. E nesse código há a previsão da audiência pública, ou seja, a audiência pública é um momento anterior à formação do ato administrativo, assim como também dos contratos administrativos. E neste caso, se os cidadãos discordarem das decisões ali tomadas, tanto

quanto ao seu mérito quanto objetivamente, por vício ou ausência no seu direito de participar, podem ingressar perante o contencioso administrativo português, que é a fase jurisdicional, para a qual há um código do contencioso administrativo, o qual regula como se dará jurisdicionalmente a discussão dos atos e contratos administrativos, bem como sua possibilidade de anulação.

Logo, o princípio da Participação é o veículo destinado a assegurar a oitiva dos participantes no procedimento administrativo, pois é dever da administração ouvir e ponderar as colaborações, seja por alternativas, seja por sugestões, com vistas a atingir o mais próximo possível o bem comum.

4 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ARGENTINO

A exigência da audiência pública consta no direito argentino e é muito prestigiada, com sede constitucional. Agustín Gordillo (1998) informa a existência de um direito constitucional implícito à audiência pública prévia, antes da adoção de medidas que possam afetar a coletividade, previsto na Constituição Nacional argentina, nos arts. 42 e 43, e de forma explícita na Carta Constitucional de Buenos Aires. O autor considera esse um direito substantivo e adjetivo de incidência coletiva, e também um direito subjetivo. Pode ser aplicada em relação a todos os serviços públicos privatizados, sob condições de monopólio. Sua utilidade prática, na Argentina, segundo o autor, tem demonstrado ser um instituto insubstituível e que obriga as autoridades a ouvir as razões e avaliar alternativas antes de tomar decisões que afetam o meio ambiente ou a comunidade, de qualquer outra forma. Há decisões na jurisprudência Argentina de anulação de atos que prescindiram da audiência pública antes de serem editados. Veja-se o artigo 63 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires:

ARTÍCULO 63.- La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos. (CONSTITUCION DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Disponível em: <http://argentina.justia.com/provinciales/ciudad-autonoma-de-buenos-aires/constitucion-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires/libro-segundo/titulo-segundo/>.)

Observa-se que na Argentina, as audiências públicas podem ser requeridas pelos cidadãos, quando for objeto de debate, interesse da cidade ou zona desta. Entretanto, deve-se ter um mínimo de participantes para que ela ocorra, e seu resultado não vincula a autoridade responsável, tendo apenas caráter consultivo para verificar os interesses locais.

5 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA NORTE AMERICANO

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

Entretanto, no sistema americano, a audiência de discussão tem garantia constitucional do procedimento, visto que “a decisão só pode ser tomada com base na acta da audiência de discussão”. Logo, para a audiência ser eficiente, deverá controlar o procedimento, possibilitando que as partes possam discutir de forma objetiva os pontos pertinentes. E as audiências são geralmente presididas por um *administrative law judge* (juízes de Direito Administrativo) que não agregam o Poder Judiciário, porém desempenham suas funções junto às autoridades, pertencendo ao quadro administrativo, mas com poderes de direção e de decisão (MACHETE, 1996, p. 155-163).

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

6 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ESPANHOL

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

Nesse sistema, a administração apresenta uma estrutura concreta e com muitas soluções na fase instrutória, onde deverão ser respeitadas as alegações feitas pelos participantes da audiência dos interessados. Além disso, se possibilita, caso haja muitos interessados, a realizar reuniões com a finalidade de diminuir as discrepâncias sobre as questões de fato e de direito, podendo ainda, antes da audiência, que os interessados deduzam suas alegações para constarem na proposta de resolução. Também, é-lhes assegurado o direito de ser ouvido, além de “consultar o processo depois de o mesmo estar completamente instruído e antes de ser redigida a proposta de resolução” (MACHETE, 1996, p. 179-182).

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

7 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ALEMÃO

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

Em um Estado de Direito, todos os cidadãos atingidos por uma medida administrativa devem ser sujeitos de direitos, defendendo seus pontos de vista e não se tornando meros objetos do procedimento das autoridades. Desempenham, assim, uma efetiva participação na audiência dos interessados, a qual se constitui como sendo “a obrigação de a autoridade conceder àqueles oportunidade para se pronunciarem sobre a matéria de facto relevante para a decisão e a consideração dessa pronúncia a propósito da decisão que se destine ao interessado ouvido” (MACHETE, 1996, p. 204-206).

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

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

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

8 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ITALIANO

Na Itália, os tribunais administrativos possuem dois níveis, sendo na base os tribunais administrativos regionais e na cúpula o Conselho de Estado, através de 3 das suas 6 seções. Ainda, “existe um órgão de autogoverno que abrange todos os magistrados, havendo assim

uma magistratura administrativa única, tendo como órgão superior o Conselho da Presidência da Justiça Administrativa” (SILVA, 1996, p. 22-23).

Com supressão do inquérito público (*istruttoria pubblica*) em relação a alguns procedimentos de privado interesse, demonstrou um retrocesso ao princípio participativo, pois a participação requer a intervenção dos cidadãos, com a intenção de contribuir com a formação das decisões administrativas. E por eventual prejuízo que qualquer cidadão titular de direito público ou privado, ou ainda de interesse difuso, vier a sofrer pela decisão, poderá intervir no procedimento. Mas, para os titulares dos interesses difusos (*portatori di interessi diffusi*) exercerem a representação, necessita ser estabelecida uma organização, seja por associações ou comissões (MACHETE, 1996, p. 249-254).

9 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA FRANCÊS

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

A abertura dada pelos governantes aos cidadãos para que manifestem e discutam as necessidades da coletividade, por debates nas audiências públicas, torna as decisões mais condizentes com as expectativas dos administrados e capazes de respeitar seus direitos fundamentais. Mesmo que a audiência dos interessados não vincule o administrador ao resultado das formas participativas, faz com que se extraia uma síntese das deficiências e se possa tentar corrigi-las antes de serem implementadas.

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

No direito administrativo português, há um código de procedimento administrativo que regulamenta como se dará a formação dos atos e contratos administrativos, no qual há a previsão da audiência pública, que ocorre em momento anterior à formação dos atos e contratos administrativos. Ou seja, é garantido o direito fundamental dos cidadãos serem ouvidos nas audiências dos interessados, fazendo-se necessário a motivação, seja para acolher ou rejeitar o que foi trazido para a audiência.

Entretanto, se porventura as pessoas não concordarem com os atos administrativos ou contratos decididos no procedimento, podem ingressar perante o contencioso administrativo português, que é a fase jurisdicional. Esta possui um código regulador de como se dará jurisdicionalmente a discussão dos atos e contratos administrativos, sua possibilidade de anulação, com poder de coisa julgada.

Salienta-se que nesta fase jurisdicional não há audiência pública, por ela fazer parte da fase extrajudicial, momento de formação do ato administrativo. Deste modo, o resultado da

audiência pública não vincula o julgador, apenas o administrador, que deverá observar o que foi decidido na audiência para realizar o ato ou contrato administrativo.

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. Logo, essa legitimidade só poderá ser obtida por meio do consenso e 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 constituem técnicas de execução desse direito fundamental a um processo participativo, com vistas a atingir a consensualidade e a eficiência no atuar da administração pública, descentralizando e afirmando a democracia. Potencializa a forma consensual de tomada de decisões entre sociedade civil e política, contribuindo para otimizar as decisões jurídico políticas.

REFERÊNCIAS:

ALENCAR, José de, **Sistemas Representativos**, B. L. Garnier, Rio de Janeiro, 1868.

BONAVIDES, Paulo, **Teoria do Estado**, 3ª edição, Malheiros, São Paulo, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Díaz, **O Que é Participação**, 6ª edição, Brasiliense, São Paulo, 1995.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel, **Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información**, Taurus, Madrid, 1997.

BUENOS AIRES, **Ley nº 6 Audiencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires Argentina**, Asociación de Abogados de Buenos Aires, 1998, 5 março de 1998, Disponível em <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>>. Acesso em 21/02/2013.

_____, **Legislatura. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, 1996, 1º de outubro 1996, Disponível em <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/institucional/constbsas/index3.html#w1>> Acesso em 21/02/2013.

CONAMA, **Resolução n.º 009, de 03 de dezembro de 1987**, Disponível em <<http://http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em 15/04/2013.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 24ª edição, Atlas, São Paulo, 2011.

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

GORDILLO, Augustín A, **Planificacion, participacion y libertad: en el proceso de cambio**, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1973.

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

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

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

MARCANTE, Sheron; TOAZZA, Vinícius Francisco, **Os princípios na concepção sistêmica do direito contemporâneo**, Revista da Faculdade de Direito da UPF, Passo Fundo, v. 3, p. 40-51, jan./dez. 2010.

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

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

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

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

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

_____, **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa**, Renovar, Rio de Janeiro, 2003.

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

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

ROSENFELD, Denis L., **O que é Democracia**, 5ª edição, Brasiliense, São Paulo, 1994.

SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. v. 2, n. 7, São Paulo, ESDC, jan-jun. 2006, p. 42-72.

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

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

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

CONSTITUCION DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Disponível em: <http://argentina.justia.com/provinciales/ciudad-autonoma-de-buenos-aires/constitucion-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires/libro-segundo/titulo-segundo/>. Acesso em 17 fev. 2014.