XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS II

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teorias da democracia e direitos políticos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira, Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2016.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-378-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Teorias da Democracia. 3. Direitos Políticos. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS II

Apresentação

Os trabalhos publicados nessa obra, tem como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Teorias da Democracia e Direitos Políticos II, durante o XXV Congresso do CONPEDI, ocorrido entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, sobre o tema “Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito".

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidas que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, que também tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos apresentados foram:

1. DIREITO À MEMÓRIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A DEMOCRACIA

3. SISTEMA DE PARTIDOS NO BRASIL: O POTENCIAL DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 286/2013

4. AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

5. SOCIEDADE DE CONSUMO: A DISSOLUÇÃO DOS VÍNCULOS SOCIAIS E A DIFICULDADE DE ENCONTRAR UM DIREITO DE TODOS NA SOCIEDADE MODERNA

6. UMA ANÁLISE DO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO A PARTIR DA DECISÃO LIMINAR NOS MANDADOS DE SEGURANÇA 34.070/DF E 34.071/DF

7. "CLÁUSULA DE BARREIRA" COMO RESPOSTA À CRISE DO SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

8. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DELIBERAÇÃO PÚBLICA.

9. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A NECESSIDADE DE CONCILIAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO COM O DESENVOLVIMENTO HUMANO.

10. O EFEITO VINCULANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE: A VIGÊNCIA DO ARTIGO 263 DO CÓDIGO ELEITORAL E O PROSPECTIVE OVERRULING

11. O EXERCÍCIO DO VOTO NO ESTADO DE SÃO PAULO COMO INSTRUMENTO DE RESSOCIALIZAÇÃO DO ENCARCERADO

12. MULHERES NA POLÍTICA: REFLEXÕES SOBRE AS LUTAS IDENTITÁRIAS X SOCIEDADE PATRIARCAL CAPITALISTA

13. A REFORMA DO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO A PARTIR DA IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS ATUAIS

14. A ÉTICA DAS MULTIDÕES NA CONDUÇÃO DA POLITICA CONTEMPORÂNEA BRASILEIRA

Com se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas decorrentes das questões que envolvem a democracia e os direitos políticos, assunto que nos dias atuais tem despertado muito interesse em razão da crise da representação política instalada pela corrupção dos quadros partidários.

Por fim, esperamos que a presente obra seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa da democracia e dos direitos políticos.

Dr. Armando Albuquerque de Oliveira

Professor do Centro Universitário de João Pessoa e Universidade Federal da Bahia

Dra. Vivian A. Gregori Torres

Professora da Escola Superior de Advocacia de São Paulo

A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A DEMOCRACIA

POPULAR PARTICIPATION AND DEMOCRACY

Janaína Rigo Santin [1]
Gustavo Buzatto [2]

Resumo

Como uma democracia, o Brasil adota o modelo semidireto, no qual as deliberações públicas são realizadas pelos representantes, mas por vezes os cidadãos também são chamados a exercer o poder político. Neste intuito, o ordenamento jurídico prevê importantes instrumentos participativos, como ação popular, audiências públicas, conselhos municipais e gestão orçamentária participativa, analisados neste artigo pelo método dedutivo. Embora ainda em pequeno número ou, mesmo existentes, muitas vezes não são concretizados ou não atingem o fim para o qual foram criados, mostra-se imperioso alterar este contexto, afinal a democracia não se concretiza sem a participação dos cidadãos, titulares do poder.

Palavras-chave: Democracia, Participação, Controle social, Conselhos municipais, Audiências públicas

Abstract/Resumen/Résumé

As a democracy, Brazil adopted the semi-direct model, in which representatives elected make de collective deliberations and public choices, but sometimes the citizens be called to exercise political power. To this end, the legal sistem provides important participatory instruments, which popular action, public hearings, municipal councils and participatory public budgeting, analyzed in this paper through the deductive method. Although still small number, and even there often are not achieved or do not achieve the purpose for which they were created, it should change this context, after all democracy is not actually materialized without the citizens participation, effective holders of power.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Participation, Social control, Municipal councils, Public hearings

---

[1] Pós Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa. Doutora em Direito pela UFPR, Mestre em Direito pela UFSC, Professora do Mestrado em Direito da UPF. Professora da UCS.

[2] Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo; Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Advogado e Professor da URI.

Introdução

Quanto maior o crescimento populacional e mais amplos forem os mecanismos hegemônicos globais (SANTOS, 2002, p. 457), maior a exclusão da sociedade dos processos participativos em relação às deliberações de interesse coletivo e ao controle da administração pública.

Soma-se a isso o modelo de democracia adotado no Brasil que, apesar de ter optado no seu artigo 1, parágrafo único da Constituição Federal pelo modelo semidireto (aquele que alia representação à participação), na prática o que se vê é, quase com exclusividade, a tomada de decisões políticas e jurídicas quase que exclusivamente pelos representantes eleitos. Verifica-se que os verdadeiros titulares do poder político, que são os cidadãos brasileiros, acabam por não participar diretamente das escolhas administrativas e, consequentemente, não possuem informações suficientes para estar em condições de realizar o controle social sobre as políticas públicas, ante a falta de transparência ainda presente na gestão pública brasileira.

Contudo, a democracia semidireta requer muito mais do que um interesse público representado; requer, sim, a efetiva participação dos cidadãos na tomada de decisões jurídico-políticas, com vistas a construir conjuntamente o futuro da coletividade. Por isso, vem-se falando, cada vez mais, da necessidade da abertura de maiores espaços por parte dos gestores públicos brasileiros à participação democrática. Trata-se de uma nova forma de gerir a coisa pública, a qual exige canais de tomada de informações, opiniões, sugestões, críticas, escolhas e decisões junto à população.

Intenta-se analisar, neste breve artigo, a partir do método dedutivo, a importância da efetiva implementação de uma democracia participativa no Brasil, com o estudo de alguns importantes institutos existentes no ordenamento jurídico brasileiro que promovem esta participação.

1. Democracia Representativa e Democracia Participativa

Ao encontro do regime democrático vigente no Estado brasileiro, a gestão democrática da coisa pública requer, cada vez mais, a participação direta e efetiva dos cidadãos no processo de formação das leis e políticas públicas. O modelo representativo, absolutamente legítimo, não pode, contudo, atribuir o papel de determinar as vontades públicas tão somente àqueles que foram devidamente escolhidos para tanto, requerendo, por vezes, a manifestação popular na escolha e determinação destas vontades.

Neste sentido, o princípio democrático, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, confere a titularidade do poder político ao povo, que o exerce, num primeiro momento, por meio dos representantes eleitos. Assim, via de regra, as decisões coletivas são tomadas não diretamente pelo titular do poder, mas por quem foi escolhido por aquele para representar os interesses da coletividade. Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro tratou de prever institutos para promover a participação direta dos cidadãos no controle administrativo e em algumas deliberações públicas, tanto no Executivo quanto no Legislativo, em conformidade com o parágrafo único do artigo 1 da Magna Carta. Com isso, o exercício da democracia meramente representativa abre espaço para um modelo de democracia participativa, no sentido de agregar a atuação direta à indireta, unindo sociedade civil e sociedade política.

Defende-se, diante disso, que o princípio participativo representa corolário ou subprincípio do princípio democrático, "[...] da própria definição do Brasil como sendo um Estado democrático de direito que alia democracia representativa com participativa [...]." (SANTIN, 2011, p. 67).

Além das formas participativas relativas ao exercício do direito de sufrágio, nos termos do artigo 14 da Constituição Federal – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, outros institutos preveem a participação direta dos cidadãos nas escolhas políticas e no controle social, tanto em defesa de direitos na via judicial, como a ação popular, quanto para garantir a efetiva tomada de decisões e controlar as ações político-administrativas, como as audiências públicas, o orçamento participativo, e a possibilidade de criação de conselhos comunitários e municipais.

Consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da participação na gestão administrativa do poder público retira sua previsão primária da Constituição Federal de 1988, citando, como exemplos, os artigos 10; 187; 194; 198, III; 204, II; 206, VI; e 216, §1º. Além disso, é a Carta Constitucional que prevê os respectivos instrumentos de controle popular, verificados, dentre outros, no artigo 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII; e no artigo 74, §2º (DI PIETRO, 2002, p. 517-519).

Dessa forma, o princípio participativo e os institutos que manifestam sua realização, por serem constitucionais, devem ser concretizados na gestão pública brasileira, e se apresentam ainda mais importantes e necessários em relação à administração local, ou seja, nos Municípios. Afinal, a vida das pessoas acontece, antes de qualquer outro, no ente municipal, sendo fundamental a colaboração dos munícipes nos processos de definição, escolhas e deliberações coletivas sobre leis e políticas públicas municipais, bem como no posterior controle social das

mesmas, as quais devem corresponder aos anseios daquela comunidade tanto na sua elaboração quanto na sua execução.

Neste contexto, tratando da participação popular com base na teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas, afirma-se que:

> O *locus* de desenvolvimento e ação da sociedade civil dá-se na esfera pública. Mediante a discussão aberta, plural, intersubjetiva, permeável e autônoma nos espaços públicos de interações sociais, não-institucionalizados e permeados pela racionalidade comunicativa, os cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática discursiva e formulam suas pretensões baseadas no consenso (SANTIN, 2015, p. 265-266).

Apesar disso, é fato que os meios de participação direta dos cidadãos nos processos de definição das leis e políticas públicas em âmbito local ainda são em reduzido número e, mesmo os institutos que já existem, como os já citados, não são plenamente realizados ou não atingem os fins para os quais foram criados. Isso pode ter explicação na tradição histórica brasileira de adoção de um modelo de democracia representativa, no qual os indivíduos atuam de forma indireta, apenas escolhendo através do voto aqueles que devam representar seus interesses e tomar as decisões políticas. De nada adianta alterar-se a Constituição, quando na cultura brasileira a participação popular na gestão pública é algo ainda a ser aprendido e apreendido.

Agrega-se a estas dificuldades a falta de regulamentação de alguns dispositivos constitucionais atinentes aos institutos de participação em âmbito local, eis que, conforme o artigo 30 da Constituição Federal, assuntos de interesse local são de competência e atribuição municipal. Se o Município, que é o espaço mais próximo do cidadão, para o qual foram destinados tais instrumentos, não os concretiza, passam os textos normativos constitucionais e infraconstitucionais a sofrer um déficit de efetivação e eficacidade. Nas palavras de Britto, a democracia participativa, também chamada de democracia deliberativa, ainda possui “baixo teor de eficacidade, patenteando o abismo que se rasga entre as promessas de arejamento político da Carta em vigor e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma” (1992, p. 122).

Ainda mais grave é o que denuncia Manuel Gonçalves Ferreira Filho, para quem essa democracia participativa ou direta dos cidadãos frente às decisões fundamentais apresenta-se como uma recordação vaga ou como uma curiosidade quase que folclórica (FERREIRA FILHO, 2001, p. 79). Isso se justificaria, para o autor, notadamente, pela impossibilidade de todos os indivíduos pertencentes a dada comunidade se reunirem em assembleia para

deliberarem sobre assuntos de seu interesse, ante a complexidade das sociedades atuais, o grande número populacional das cidades e as grandes dimensões do território como um todo.

Apesar disso, de outro lado:

> [...] sem democracia, todas as formas de *status quo* que alojam, conservam e perpetuam situações de privilégio, desigualdade e discriminação tendem à imutabilidade, eternizando as mais graves injustiças sociais ou fazendo do homem, para sempre, um ente rebaixado à ignomínia da menoridade política, da ausência e do silêncio, sem voz para o protesto e sem arma para o combate; objeto e não sujeito da vontade que governa; súdito e não cidadão (BONAVIDES, 1996, p. 19-20).

Para Bonavides (2001, p. 223), "os sistemas representativos contemporâneos estão apodrecendo em todas as sociedades políticas; este, sim, é mal globalizado de nosso tempo. (...) as casas legislativas, os tribunais, os palácios do Poder Executivo enfrentam, perante o regime representativo, a sua pior crise de legitimidade". É preciso reinventar o modelo representativo para que ele retome a legitimidade do poder. E para isso, apesar de todas as dificuldades, um Estado plenamente democrático "impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento." (CROSA *apud* SILVA, 2016, p. 119).

Boaventura de Sousa Santos prevê a existência de três grandes e importantes princípios que devem ser tomados como base no processo de participação popular de tomada de decisões do governo municipal:

> a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
> b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
> c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de "critérios gerais" – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de "critérios técnicos" – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo. (SANTOS, 2002, p. 457).

Desta forma, busca-se com o presente estudo, em consonância com o entendimento acima exposto, estudar alguns institutos que concretizam a democracia participativa, capazes de levar à imediata colaboração dos indivíduos no controle administrativo e nas deliberações coletivas. Por meio de tais instrumentos analisa-se a viabilidade de uma efetiva participação da comunidade nas vontades da administração pública, e, com isso, efetivar a proposta de, nas

palavras de Boaventura de Sousa Santos, “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002). São eles a ação popular no Poder Judiciário, os conselhos municipais no Poder Executivo, e as audiências públicas e o orçamento participativo nos Poderes Executivo e Legislativo.

2. A Ação Popular como instrumento de controle da administração pública

Prevista constitucionalmente no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei 4.717/65, a ação popular é remédio constitucional judicial nas mãos de todos os cidadãos brasileiros, o qual visa anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Representa, portanto, instrumento de proteção ao Estado contra ato administrativo emanado da administração pública que atente contra os valores aqui referidos. Trata-se de relevante instrumento de controle da administração pública mediante a participação efetiva e direta do povo que busca o Judiciário para atacar e retirar do mundo jurídico atos arbitrários danosos ao interesse coletivo. Nas palavras de Santin e Facchini, a ação popular “constitui uma garantia constitucional da boa administração, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de um patrimônio histórico e cultural preservado” (2004, p. 161)

A legitimidade para a proposição da ação popular é atribuída, pelo próprio texto constitucional, a qualquer cidadão, considerado este o “*nacional no gozo dos direitos políticos*” (SILVA, 2016, p. 466). Por isso é que se deu o nome de ação “popular”, justamente por remeter a titularidade de iniciativa a qualquer cidadão do povo. A atribuição do constituinte da titularidade aos que detêm a cidadania “constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: *todo poder emana do povo*, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*.” (SILVA, 2016, p. 466).

O que caracteriza o pedido na Ação Popular é a natureza impessoal do interesse a ser tutelado. O patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural representam valores de interesse eminentemente difuso e coletivo, aproveitando a todos os ocupantes da comunidade tanto no presente quanto nas futuras gerações, e não somente àquele que propôs a demanda.

Dessa forma, a ação popular revela-se como mecanismo de participação dos indivíduos no controle e fiscalização dos atos emanados da administração pública, de forma a coibir a edição de atos lesivos a valores de interesse público. Diante disso, pode ser incluída entre aqueles espaços dados ao povo para exercer a democracia de maneira participativa, direta e imediata por meio do Poder Judiciário (SANTIN, FACCHINI, 2004).

O remédio judicial em questão já era abordado em Constituições anteriores, e recebeu regulamentação infraconstitucional na lei nº 4.717/65, ainda vigente, a qual elenca as hipóteses de atos lesivos ao patrimônio público, destacando quais devem ser declarados nulos e em que situações são considerados anuláveis, bem como prevê requisitos e procedimentos necessários à propositura da ação. Por sua vez, foi a Carta Constitucional de 1988 que ampliou o objeto de proteção da ação popular, para resguardar a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Em que pese seja um rol de garantias taxativo, a ação popular contempla proteção bastante ampla, haja vista conferir proteção à moralidade administrativa, princípio constitucional expresso aplicado sobre toda a administração pública, previsto no *caput* do artigo 37, que traz em si uma carga valorativa indeterminada. Para José Afonso da Silva a moralidade é aqui vista como moralidade jurídica e, portanto, ultrapassa até mesmo o conceito de legalidade, já que um ato, mesmo que legal, pode ser tido como imoral. Nesse sentido, o autor bem exemplifica:

> Se um Prefeito, em fim de mandato, por ter perdido a eleição para seu adversário político, congela ou não atualiza o imposto sobre propriedade territorial urbana, com o intuito, aí transparente, de prejudicar a futura administração municipal, comete imoralidade administrativa, pouco importa se o ato fora ou não ilegal; é verdade que aí se vislumbra também lesão ao patrimônio público municipal que fica desfalcado de recursos financeiros a mais que arrecadaria no exercício seguinte (SILVA, 2016, p. 468).

Portanto, percebe-se a amplitude do instituto e, em decorrência, da esfera de proteção, fiscalização e controle pelos cidadãos.

Além disso, discute-se acerca dos atos emanados do poder público que podem ser atacados via ação popular, ou seja, se abarca tão somente atos administrativos ou, também, atos legislativos e jurisdicionais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho aborda com clareza o tema, ao referir que, em relação aos atos legislativos, em princípio, não deveria ser possível, uma vez que a lei representa legítima expressão da vontade geral, e o Judiciário, como mero executor da lei, não poderia anular o ato que serve de fundamento a suas decisões por ser, a seu critério, lesivo ao interesse público. Entretanto, como não raras as vezes os representantes do legislativo praticam atos, na sua função típica, que lesam o patrimônio público, os tribunais, em muitos julgados, têm admitido ação popular contra leis em tese (2001, p. 358-359).

Já, em relação aos atos jurisdicionais, entende-se não haver qualquer sentido em se admitir ação popular, vez que esta seria julgada pelo próprio Poder do qual foi emanado o ato lesivo que se pretende anular. (FERREIRA FILHO, 2001)

Ademais, a ação pode ter caráter preventivo ou repressivo, ou seja, ser utilizada como forma de prevenir uma ameaça de ato lesivo ou de maneira a anular e corrigir o ato já praticado e do qual já tenha decorrido lesão. Nos termos do artigo 11 da lei regulamentadora, a decisão judicial da ação popular possui natureza condenatória, isto é, além de anular o ato lesivo, condena o responsável pelo ato à reparação civil dos danos causados.

Verifica-se, portanto, que a ação popular se constitui em instrumento de democracia participativa, tendente a incluir os cidadãos no papel de cuidar da coisa pública e se utilizar do Poder Judiciário como *ultima ratio* no controle da gestão pública, de maneira a proteger o interesse coletivo da malversação do dinheiro público, da gestão administrativa improba e imoral, bem como de toda e qualquer lesão ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

3. As Audiências Públicas como forma de interação entre sociedade civil e sociedade política

As audiências públicas são importantes instrumentos de participação popular nas deliberações de interesse coletivo, bem como servem como forma de imediato controle da administração pública pelos cidadãos, verdadeiros titulares do poder político.

Entende-se por audiência pública a reunião ou o espaço aberto pelos Poderes Executivo, Legislativo, bem como recentemente também pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário em questões de interesse público relevante, para a exposição de temas que envolvam direitos coletivos e para o debate direto e imediato com a população no intuito de prever as vontades públicas nas tomadas de decisões, na efetivação das políticas públicas ou na elaboração de projeto de lei. Diante da apresentação do tema objeto da audiência busca-se dar a palavra à comunidade interessada para se manifestar, opinar e contribuir para a melhor decisão administrativa.

Diogo Figueiredo Moreira Neto define a audiência pública como:

> [...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

Em que pese a pertinência e adequação desta definição, entende-se que ela se limita a atrelar a importância da realização de audiência pública à função de administração pública.

Mesmo que seja mais usual na função administrativa, a audiência pública, no Brasil, possui aplicação, igualmente, "para subsidiar o desempenho da função legislativa, conforme art. 58, §2º, II, da Constituição da República de 1988, da função judiciária (art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993)." (SOARES, 2002).

Mais do que qualquer outro mecanismo de participação, as audiências públicas aproximam os administrados e os representantes governamentais, colocando-os frente a frente para trocas de informações, opiniões, críticas e sugestões. É o instrumento que dá efetiva voz, literalmente falando, àqueles que detêm o poder conferido pelo Estado democrático de Direito.

Diante disso, a audiência precisa efetivar o princípio da participação (vide Lei de Responsabilidade Fiscal artigos 48 e seguintes), com a necessidade de se utilizar uma linguagem clara e ao nível da capacidade de entendimento de seus participantes. É preciso que se oportunize a livre manifestação dos presentes, tanto individual quanto quando estiverem representados por entidades da sociedade civil. Esse poder de participar não pode ser um mero ato formal que limite os cidadãos a meros espectadores para, ao final, apenas se expressarem no dicotômico "sim e não". Audiência Pública requer diálogo, jamais monólogo; requer poder de argumentar e deliberar, jamais apenas assentir ou discordar; requer participação ativa, e não passiva. Assim se permite "democratizar a democracia" (SANTOS, 2002).

Agustín Gordillo salienta, neste mesmo sentido, que a audiência participativa deve ter seu procedimento semelhante a um processo judicial oral e, assim, obedecer aos princípios jurídicos em geral, como do devido processo legal, da oralidade, da publicidade, da instrumentalidade das formas, do contraditório, da economia processual e, em regra, gratuidade, dentre outros (GORDILLO, 2000, p. XI-10).

Assim, o instituto, além de privilegiar a vontade externada e motivada dos cidadãos, constitui instrumento de publicidade e transparência do agir do poder público, o que facilita o conhecimento dos "meandros do poder" e o consequente controle de suas ações. Ao agir dessa maneira, é possível aumentar a legalidade e também a legitimidade das decisões administrativas.

A necessidade de se oportunizar a participação popular por meio das audiências públicas torna-se ainda maior quando o poder público visa editar ato que acarrete limitação do exercício de direitos e liberdades individuais, situação na qual se deve permitir a oitiva prévia da comunidade. Isso, pode-se afirmar, configura garantia dos cidadãos, relacionada ao direito de defesa, ao princípio do contraditório e ao princípio do devido processo legal (DI PIETRO,

1993, p. 33-34). A garantia de participação através das audiências públicas é tratada, neste contexto, como garantia do devido processo legal em sentido substantivo.

A possibilidade de realização de audiências públicas está prevista em diversas situações e em variados diplomas legais. Neste sentido, destaca-se alguns diplomas infraconstitucionais como a previsão contida na Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo em âmbito federal –, no seu artigo 32, o qual estabelece que "antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada *audiência pública* para debates sobre a matéria do processo". Também em caso de licitações de grande vulto a audiência pública é obrigatória (art. 39 da Lei 8.666/93). Na política de instituições de agências reguladoras é prevista a audiência pública para definição de tarifas, a fim de que não violem o interesse dos consumidores (por exemplo no art. 4 da Lei 9.427/97). Há também a previsão da audiência pública no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001 artigos 2º, XIII; 40, §4º, I; e 43, II), como uma das etapas do processo legislativo do plano diretor municipal, sob pena de vício formal da lei municipal. (SANTIN, 2011).

Além da esfera executiva e legislativa, há a possibilidade de realização de audiência pública na esfera judicial, em especial nos tribunais superiores. No novo Código de Processo Civil tratou disso em seu artigo 1.038. Este artigo aponta que, no julgamento do recurso especial e extraordinário repetitivos poderá o relator: "solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante dispuser o regimento interno". E no seu inciso II o artigo possibilita que o relator fixe data para, "em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria, com a finalidade de instruir o procedimento".

Trata-se de ampliar o já contido na lei nº 9.868/99, que trata do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal para todas as demais ações que lá tramitam, bem como abranger também aquelas que tramitam no Superior Tribunal de Justiça, desde que tratem de questões repetitivas. Nas palavras de Martins e Mendes, trata-se de uma importante evolução e modernização no processo judicial brasileiro, haja vista que permite aos tribunais superiores se acercarem da opinião pública para melhor precisar os fatos tomados como fonte material para a elaboração da norma jurídica, provendo os julgadores de maiores elementos fundantes para a apreciação da causa. (MARTINS; MENDES, 2001, p. 158-159).

Por sua vez, no âmbito de atuação do Ministério Público, a participação pública através de audiências públicas também é incentivada. No exercício de defesa dos direitos assegurados aos cidadãos pelas Constituições Federal e Estadual, função institucional do *Parquet*, a Lei

Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei nº 8.625/93 – assegura, em seu artigo 27, parágrafo único, IV, que cabe ao órgão "promover *audiências públicas* e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito". Por certo o Ministério Público é a instituição mais próxima dos cidadãos, eis que possui como função institucional resguardar os direitos e interesses metaindividuais (direitos coletivos e difusos tanto das presentes quanto das futuras gerações, assim como interesses de minorias, como crianças, adolescentes, idosos, povos originários, dentre outros). Nada mais justo e imprescindível do que o Ministério Público promover em seu agir a democracia participativa, incentivando a manifestação da coletividade acerca de seus anseios, vontades e ideais.

Portanto, várias são as hipóteses no ordenamento jurídico de previsão do instituto das audiências públicas, em todas as esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e também no Ministério Público, justamente por se reconhecer a importância de se democratizar a democracia e, assim, de ouvir e respeitar as vontades daqueles que detêm o poder.

4. Os Conselhos Municipais como órgãos deliberativos e controladores da ação estatal

O fundamento de legitimação jurídica dos conselhos municipais é constitucional, previsto expressamente no artigo 204 da Carta Constitucional, dentro do título que disciplina a ordem social, referindo-se a um dos três pilares que compreendem a seguridade social: a assistência social.

Ao consagrar o direito à assistência social como inerente à seguridade social e ao estabelecer suas diretrizes básicas, o artigo 204 expressa em seu inciso II a necessidade de "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Porém, há leis de âmbito nacional que também se favoreceram da possibilidade de criação dos conselhos para a implementação de políticas públicas, muitos deles como condição obrigatória para recebimento de recursos federais para desenvolver uma série de ações, como na área da educação e do meio ambiente. A título exemplificativo, cita-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/90 –, que, em seu artigo 88, II, prevê a "criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular

paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais".

Em âmbito municipal, a Constituição Federal em seu artigo 29, inciso XII dispõe sobre "a cooperação das associações representativas no planejamento municipal". E o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), complementando este dispositivo, consagra expressamente, em seu artigo 43, I, a necessidade de conselhos de política urbana, ou seja, "órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal", para o planejamento da cidade. Diante disso, percebe-se a clara intenção do legislador de aproximar sociedade política de sociedade civil, com vistas a uma definição conjunta das políticas públicas, a fim de ouvir e fazer valer a vontade coletiva dos administrados. Os conselhos municipais configuram, pois, importantes ferramentas de que dispõe a sociedade para participar das políticas de desenvolvimento urbano em âmbito local. Conforme disposto em uma cartilha da Controladoria Geral da União, "os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria." (BRASIL, 2016)

Ressalta-se, contudo, que, para isso, tais órgãos não podem ser criados com intuito apenas consultivo, mas, sim, efetivamente deliberativo. Da mesma forma, o papel de controle social exercido pelos conselhos não pode ser de mero fiscalizador da administração pública, mas deve compreender, mormente, a possibilidade de efetiva avaliação e "julgamento" da atuação administrativa, para verificar se, por exemplo, os recursos públicos foram devidamente alocados e se, assim, os fins almejados pela sociedade foram alcançados com as práticas adotadas. (GOHN, 2016)

Além disso, para que a atuação do conselho se realize com independência e desvinculação política, de forma a tutelar os interesses da população em geral, requer seja sua composição decorrente de escolha democrática, ou seja, devem ser formados por verdadeiros representantes do interesse da coletividade, escolhidos através de processo com ampla participação popular, e não nomeados deliberadamente pela administração ou por quaisquer outros, sob pena de se constituírem conselhos de caráter meramente figurativo e com atuação limitada e desvirtuada. (SAULE JÚNIOR, 1998)

Acerca dos conselhos e de sua atuação, destacam-se algumas características:

> Como principal modelo de gestão democrática das políticas públicas, os Conselhos têm como características: - independência dos Órgãos Governamentais para o exercício de suas atribuições; - a competência para formular uma política pública,

> coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política; - a gestão de Fundos Públicos destinados para uma política setorial; - a composição paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade. (SAULE JR., 1998, p. 11).

Para que os conselhos municipais tenham funcionamento regular, de forma a compelir a administração pública a reconhecer sua existência e legitimidade de sua atuação, exige-se criação através de lei, a qual estabelecerá as competências, as matérias que poderão ser objeto de discussão e deliberação e a eficácia das escolhas e decisões proferidas no âmbito dos referidos órgãos. Somente possuindo instituição legal é que as vontades exprimidas pelos conselhos possuirão previsibilidade obrigatória em relação às decisões administrativas. (SAULE JR., 1998).

A observância da legalidade é fundamental, também, para que a existência do conselho não fique à mercê de vontades políticas ou de disputas partidárias ou ideológicas. Uma vez instituído por lei, um conselho não poderá ser extinto por mera liberalidade de um representante eleito ou de seu partido político, o que é imprescindível por medida de garantia de funcionamento independente e de continuidade das atividades. (SAULE JÚNIOR, 1998).

As atividades dos conselhos, para que manifestem adequadamente a vontade popular, em virtude de serem constituídos de representantes da sociedade, também devem pautar-se, sempre que possível, na participação direta de toda a população. Isso quer dizer que, igualmente, os conselhos devem se utilizar de instrumentos de consulta popular, como as audiências públicas, de forma a integrar parcela significativa da população às escolhas e ao controle da administração. Gohn também aponta algumas lacunas nos conselhos gestores que devem ser sanadas para sua efetiva atuação:

> a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc. (GOHN, 2016, p. 179)

Desta forma, superadas as dificuldades, pode-se aferir a importância dos conselhos na efetivação do modelo de democracia participativa, pois permite aos titulares do poder, por meio de um órgão consultivo, opinativo, fiscalizatório e deliberativo, participar da gerência da administração pública, contribuindo para a melhora na prestação de serviços públicos e para a efetivação de políticas públicas essenciais para a vida em sociedade, como a saúde, a educação, a assistência às crianças, adolescentes, deficientes, idosos e aos desamparados de forma em geral, dentre outros.

5. Gestão Orçamentária Participativa: a participação popular nas finanças estatais

Historicamente, as decisões acerca da aplicação dos recursos arrecadados pela administração pública sempre couberam ao poder público, como elemento de seu poder enquanto chefe de governo, parte importante de sua atuação discricionária. Entretanto, a partir da positivação do princípio da participação na Carta Constitucional, e em especial após a edição da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é possível incluir os verdadeiros interessados no processo de aplicação dos valores públicos, o povo. f

Mediante a gestão orçamentária participativa permite-se incluir os cidadãos individual e coletivamente considerados no processo orçamentário, na definição de suas diretrizes, no conhecimento do quanto o poder público dispõe para administrar e realizar as necessidades públicas, bem como escolher quais as políticas públicas mais prementes e como otimizar a aplicação dos recursos disponíveis para concretizá-las, assim como participar também do controle e fiscalização da execução orçamentária, na efetiva alocação destes recursos.

A gestão orçamentária participativa, em âmbito municipal, é condição obrigatória para aprovação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (ver artigo 44 da Lei 10.257/2001). Anteriormente a edição desta lei, a participação do povo na aplicação das verbas orçamentárias já era possibilitada mediante o instrumento do Orçamento Participativo, o qual, para Boaventura de Sousa Santos,

> [...] é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. (SANTOS, 2002, p. 466).

O instrumento permite um modelo de cogestão financeira e orçamentária da administração pública, pondo, de um lado, a governança e, de outro, os cidadãos e as organizações comunitárias, todos atuando autonomamente num mesmo sentido: satisfazer os interesses da coletividade através do consenso baseado num ideal de justiça distributiva (SANTOS, 2002, p. 526).

Não se pode negar que a realização da gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto da Cidade e na Lei de Responsabilidade Fiscal, representa um enorme desafio, não podendo ser encarada como um processo singelo; pelo contrário, traz consigo dificuldades que devem ser habilidosamente superadas tanto pelo gestor público quanto pela população. Isso porque, em primeiro lugar, as vontades da população nem sempre são uníssonas, ou seja, aquilo

que pode ser prioridade para alguns pode configurar não essencial para outros. Assim, dificilmente é possível se chegar a um consenso. Ademais, existem atos administrativos praticados conforme a discricionariedade do administrador público, o qual tem a faculdade inerente ao cargo público ocupado de estabelecer seu plano de governo. Este plano e a referida discricionariedade, muitas vezes, vão de encontro àquilo que é considerado prioritário pela população.

Não bastasse isso, o orçamento, na maioria dos casos, é insuficiente para atender a todos os interesses da sociedade, havendo alguns ou muitos que não poderão ser satisfeitos, sempre verificado, é claro, o mínimo existencial com aplicação da reserva do possível.

Por fim, existe sempre a vinculação do administrador à lei. Esta define os limites da atuação administrativa, não podendo o agente exacerbar dos mesmos para determinadas áreas. Neste sentido, somente a título exemplificativo, o administrador está vinculado a limites mínimos de aplicação de dinheiros públicos na saúde que, nos termos do artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, Constituição Federal art. 198 par. 2, inciso I e ADCT art. 77 determina a aplicação do mínimo de 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal. Assim, seriam 15% da receita corrente líquida da União, 12% dos Estados e 15% dos Municípios. Por sua vez, na educação, conforme artigo 212 seriam vinculadas as receitas de 18% da União, dos Estados e do Distrito Federal e 25% das receitas dos Municípios. Diante disso, a destinação de recursos está limitada à observância de limites mínimos previstos em lei para determinadas áreas.

Em que pesem tais dificuldades, é dever da administração pública, sempre que possível, inserir os cidadãos na definição das políticas públicas em âmbito municipal, e nisso a questão das finanças públicas é fundamental. A participação popular, além de permitir às pessoas fazerem parte das escolhas políticas e do controle da administração, também responsabiliza a sociedade pelas escolhas feitas, não podendo os administrados, posteriormente, cobrarem somente dos gestores a má aplicação de recursos nesta ou naquela política pública. Ao mesmo tempo em que são destinatários, os cidadãos são também coautores e corresponsáveis pelas políticas. Isso é democracia participativa.

Conclusão

Como visto, o Brasil, alicerçado sob o regime de governo democrático, adota o modelo de democracia semidireta, no qual as decisões políticas de interesse coletivo são tomadas em

grande parte pelos governantes eleitos, mas que, por vezes, o cidadão também é chamado a fazer parte do exercício do poder político, em situações positivadas no ordenamento jurídico de democracia participativa.

Entretanto, o princípio democrático requer, cada vez mais, sua verdadeira ampliação, no sentido de adaptar o modelo de representação para conviver conjuntamente com o modelo participativo. Em sua verdadeira acepção e espírito, a democracia deve buscar e incentivar a efetiva participação daqueles que, verdadeiramente, detêm o poder e são os titulares dos interesses administrados pelo poder público.

Neste intuito, o ordenamento jurídico pátrio buscou prever, constitucional e infraconstitucionalmente, alguns importantes institutos de participação popular. Além da participação promovida pelo exercício do direito de sufrágio, consoante artigo 14 da Constituição Federal – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, outros institutos preveem a participação direta dos cidadãos nas escolhas políticas e no controle social, tanto em defesa de direitos na via judicial, como no caso da ação popular, quanto para garantir a efetiva e direta tomada de decisões e controlar as ações político-administrativas, como nos casos das audiências públicas, dos conselhos comunitários e municipais e do orçamento participativo.

Diante disso, o exercício da democracia meramente representativa abre espaço para um modelo de democracia participativa, no sentido de atuação direta, e não somente indireta (pelo sufrágio), dos indivíduos na gestão do interesse público, nas deliberações coletivas a respeito de leis e políticas públicas e no controle e fiscalização da ação administrativa.

É fato que os meios de participação direta dos cidadãos nos processos governamentais ainda são em reduzido número e, mesmo os institutos que existem, na prática, não são plenamente realizados pelos poderes públicos ou não atingem os fins para os quais foram criados.

Este contexto, por medida de efetiva realização da plena democracia e como forma de melhor satisfazer o interesse público, é preciso ampliar a participação do cidadão na gestão pública. Afinal, não existe verdadeira democracia sem participação dos legítimos titulares do poder político, sem permitir que os destinatários das leis e políticas públicas, dos serviços públicos e das políticas governamentais participem de forma não apenas mediata, mas sim imediata, do processo deliberativo e da gestão administrativa.

Nas palavras de Boaventura de Souza Santos (2002), é preciso “democratizar a democracia”, abrir maiores espaços à gestão pública e ao controle social, e permitir que os cidadãos também sejam responsáveis pelas escolhas, atribuições, disposições e decisões atinentes à coletividade.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. A Democracia Direta, a Democracia do Terceiro Milênio. In: BONAVIDES, Paulo**. A Constituição Aberta**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais. In: BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 216-229.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular".** In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 189, jul./set. 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Participação Popular na Administração Pública.** In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 191, jan-mar/1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. Disponível em: http://ipea.gov.br/participacao/images/Gohn%20M%20G%20O%20papel%20dos%20conselhos%20gestores.pdf. Acesso em 19 set. 2016.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo.** 4. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, Tomo 2, 2000.

MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle Concentrado de Constitucionalidade:** Comentários à Lei nº 9.868, de 10-11-1999. São Paulo: Saraiva, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política.** Legislativa – Administrativa – Judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

SANTIN, Janaína Rigo. **Princípio da participação:** uma análise a partir do ordenamento jurídico brasileiro. In: *Revista de Direito Público*. Lisboa, ano III, n. 5, jan./jun. 2011.

_____. **Estado, Sociedade Civil e Legitimação do Poder.** In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 111, pp. 247-274, jul./dez. 2015.

SANTIN, Janaína Rigo; FACCHINI, Nicole Mazzoleni. A democracia participativa através do Poder Judiciário: um estudo sobre a ação popular e a ação civil pública. **Revista Justiça do Direito,** Passo Fundo, v. 18, n. 1, p. 9-21, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Boaventura de Sousa Santos (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
SAULE JR., Nelson. **A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública.** In: *Polis*. 1998. Arquivo em PDF. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>. Acesso em: 5 set. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo.** In: *Revista Jus Navigandi*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3145>. Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Acesso em: 2 set. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf. Acesso em 19 set. 2016.