

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

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. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Janaína Rigo Santin; José Sérgio Saraiva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-724-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 20 de junho de 2023, durante o VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI..

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à Revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

No primeiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo **A CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS COMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AO INTERESSE PÚBLICO**, de autoria de Abner da Silva Jaques, Murilo Pina Bluma e Jorge David Galeano Rosendo, objetiva esclarecer a necessidade da Administração Pública, nas esferas nacional, estaduais e municipais, em transformar seu modo de conduta frente aos conflitos originados de seus Contratos Administrativos, privilegiando os meios mais eficientes e adequados para resolver litígios, e em observância ao interesse público e ao desinteresse em disputas judiciais muito longas.

O artigo **A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A TRANSPARÊNCIA NA ERA DIGITAL**, de autoria de Renato Evangelista Romão , Barbara Taveira dos Santos, destaca que a participação cidadã e a transparência são fundamentais para a democracia e que a era digital trouxe novas possibilidades para a promoção desses valores, ressaltando que a internet e as redes sociais permitem um maior engajamento cívico e acesso à informação, o que pode resultar em maior controle social sobre as ações governamentais. Ressalva entretanto que a exclusão digital, a polarização política e a segurança dos dados são desafios a serem

enfrentados, se fazendo necessário um comprometimento de todos os setores da sociedade para garantir que a participação cidadã e a transparência na era digital sejam meios para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O artigo AS LEIS DO ESTADO E O ESTADO CONTRA AS LEIS: O PROBLEMA DA ATUAÇÃO CONTRA LEGEM PELOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de Marcelo Garcia da Cunha, destaca que nas democracias da contemporaneidade a lei é o fator jurídico-normativo que confere previsibilidade ao convívio social e que além da lei, haveria uma realidade caótica e incompatível com a ideia de sociedade. Nesta perspectiva, destaca que ao mesmo tempo que impõe a lei, o Estado também se encarrega de obrigar ao seu cumprimento e que essa regra é quebrada de forma paradoxal quando o próprio Estado viola sua ordem jurídica. Assim, como objetivo geral, o artigo se propõe a apontar os efeitos resultantes da postura contra legem do Estado, ao passo que os objetivos específicos abrangem a identificação de fatores aptos a impedir ou mitigar a ocorrência do problema. Destaca, por derradeiro, que o critério da discricionariedade, que orienta certas ações do Poder Público, não autoriza uma arbitrária mitigação da força do princípio da legalidade.

O artigo DA CORRUPÇÃO À BRASILEIRA: O ESQUECIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO E DA DIGNIDADE HUMANA PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Raul Lemos Maia , Laís Machado Porto Lemos e Edilson Vitorelli Diniz Lima, destaca que o princípio da dignidade da pessoa humana trata do indivíduo como um ser digno e essencial pelo do Estado, ressaltando que face a corrupção existente no contexto brasileiro, esse princípio é levianamente deixado de lado. Destaca também que a história por trás da 'corrupção enraizada' da sociedade brasileira aponta a relação entre os atos corruptos e outras mazelas sociais. Nesta perspectiva o artigo aponta o afastamento da dignidade da pessoa humana como metaprincípio, quando o comportamento corrupto se expande na sociedade, exemplificando, neste íterim, a problemática da Lei de Improbidade Administrativa ao modificar as sanções no tocante às condutas culposas.

O artigo DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL E SEU ASPECTO OBJETIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar as consequências fáticas e jurídicas, para a Administração Pública, do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão digital. A partir da análise no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, busca verificar o reconhecimento da existência do direito à inclusão digital como um Direito Humano, fazendo, ainda, uma análise sobre a internalização desse direito no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente sobre o aspecto objetivo do direito fundamental de inclusão digital e suas implicações para a Administração Pública. Por derradeiro, analisa o papel

conformador de políticas públicas de inclusão digital a ser exercido pelo princípio da eficiência, devendo ser tomado como verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico visando a concretização do direito fundamental à inclusão digital, concluindo que o direito fundamental de inclusão digital impõe para a Administração Pública a necessidade do enfrentamento de grandes desafios para a implantação de uma administração pública digital, necessária para a concretização do referido direito fundamental.

O artigo **EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ACCOUNTABILITY: O CONTROLE PARTICIPATIVO EXERCIDO PELO TERCEIRO SETOR**, de autoria de Lidiana Costa de Sousa Trovão , Igor Marcellus Araujo Rosa, procura investigar se o empreendedorismo social, como agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. Nesta perspectiva, o objetivo geral é a definição e a caracterização de accountability, visando apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social. O artigo concluir que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração, bem como que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.

O artigo **ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REQUISITOS DA LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**, de autoria de Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho, ressalta que o compliance é um tema relevante na gestão de empresas privadas ou públicas e que objetiva garantir que as organizações cumpram com as leis, normas e regulamentos, promovendo ética e transparência em suas atividades. O artigo foca-se na gestão de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, pressupondo que possuem um papel essencial na entrega de serviços públicos essenciais à população. Assim, investiga o processo de implementação de programas de compliance e como pode contribuir para uma gestão mais eficiente e responsável, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. O artigo parte da premissa da manutenção da conformidade na gestão de contratos e garantia do cumprimento da Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público (Lei Federal n.º 13.460/2017), destacando o conteúdo da norma que estabelece diretrizes para a gestão de contratos entre usuários e prestadores de serviços públicos, com o objetivo de garantir uma relação mais justa e equilibrada entre partes. Destaca aspectos indispensáveis para implementar um

programa de compliance efetivo, como definição de políticas claras e objetivas, capacitação de colaboradores, auditorias internas e avaliação constante dos riscos envolvidos. Na conclusão, apresenta um quadro com cinco pilares norteadores de programas de integridade: comprometimento da alta direção, análise de riscos, políticas e procedimentos objetivos, capacitação, conscientização e indicadores para monitoramento contínuo do sistema. Por fim, ressalta a importância do compliance e da gestão de contratos para garantir uma atuação ética, transparente e responsável das empresas prestadoras de serviços públicos, com impacto na qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

O artigo GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL CARIOCA: PROGRAMA RIO INTEGRIDADE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A CORRUPÇÃO, de autoria de Livia De Araújo Corrêa, traz uma análise da política pública de combate à corrupção na administração pública municipal carioca, instituída inicialmente através do Decreto Rio 45.385/18, e posteriormente através do atual Decreto Rio 48.349/2021, analisando os benefícios que programas de Integridade na Administração Pública trazem para a melhor prossecução do interesse público, bem como na efetivação da política pública de combate à corrupção. Para tanto, faz uma análise da política pública de combate a corrupção, demonstrando a importância da avaliação ex ante para se atingir a efetividade da política prevista no Decreto Rio nº 48.349/2021, demonstrando que normas complexas, como aquela estatuída no Decreto Rio nº 45.385/18, se tornam difíceis de serem implementadas e possuem baixa efetividade. Neste cenário, utiliza como parâmetro a lei estadual 10.691/2018, recentemente alterada pela Lei 11.187/2020, que institui o Programa de Integridade Pública do Governo para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, analisando como esse trabalho pode ser efetivamente instituído no Rio de Janeiro. Por derradeiro, analisa de que forma a cultura de governança pública corporativa – atualmente tão necessária e utilizada no Brasil pós Operação Lava Jato por empresas privadas, públicas e sociedades de economia mista – pode ser implementada e devidamente adequada à realidade estrutural da administração.

O artigo IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PARA A CONSECUÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS, de autoria de Samuel Almeida Bittencourt, destaca que o Estado, por meio de suas contratações, figura como importante consumidor capaz de movimentar a economia e estimular o mercado. Destaca que a recente Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, avançou nesse sentido, estimulando a função regulatória das compras públicas para o alcance do objetivo de desenvolvimento nacional sustentável. Considerando esse cenário, o artigo tem como objetivo analisar a importância da governança das contratações para a consecução de

compras governamentais sustentáveis, destacando que o mesmo permite demonstrar a importância do estabelecimento de diretrizes e instrumentos de governança, por parte da alta administração dos órgãos públicos, para a consecução de políticas públicas por meio das compras realizadas pelo Poder Público.

No segundo bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA, de autoria de Maristela Valeska Lopes Braga Dias, destaca que a sociedade contemporânea, movida pela inovação tecnológica e pela maior conscientização dos direitos individuais, impulsionou o Estado e o Direito a ingressarem num processo dinâmico de reformas com vistas a superar os novos desafios em busca de legitimidade das ações governamentais, aumentar e fortalecer os canais de comunicação com a sociedade e antecipar medidas que assegurem as prestações sociais. Ressalta que a Administração Pública tradicional, diante do novo arcabouço é compelida a promover uma adequação dos seus parâmetros de atuação, antes pautados na legalidade estrita, para alcançar todo o conjunto de princípios constitucionais, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais, adequando-se ao princípio da Juridicidade.

O artigo OS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO BRASIL, de autoria de Ronny Max Machado , Osmar Fernando Gonçalves Barreto e Rafael Khalil Coltro, destaca que a privatização nos presídios é uma realidade no Brasil, que, contudo, ainda carrega consigo uma série de questionamentos, críticas e dúvidas quanto a sua efetividade, necessidade e funcionamento, tendo em vista sua recente implementação. Ressalta que o sistema carcerário, por sua vez, enfrenta críticas ainda maiores, dada as condições estruturais e de operacionalização do processo de ressocialização que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execuções Penais consagram, e a questão da superlotação carcerária. A partir desse cenário, procura investigar quais seriam os aspectos negativos e positivos da privatização dos presídios no Brasil. A este problema, apresenta algumas respostas no intuito de promover o debate sobre o tema e possibilitar maiores reflexões sobre soluções propostas para um aprimoramento do sistema carcerário nacional, em especial para tentar minimizar a superlotação existente nos presídios do país, e apontar se a privatização é mesmo um meio de sanar ou, ao menos, minorar tais problemas.

O artigo JUROS DE MORA E SUBVINCULAÇÃO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF: O USO DISCRICIONÁRIO DOS RECURSOS, de autoria de Brenno Silva Gomes Pereira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, busca compreender o complexo uso dos recursos públicos oriundos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), levando em consideração a sua vinculação constitucional, bem como suas subvinculações, de modo a refletir sobre o correto uso dos recursos decorrentes dos juros de mora desse processo judicial. Destaca que, quanto à aplicação destes recursos, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de garantir o pagamento dos honorários advocatícios dos causídicos que atuaram na ação principal, devendo o percentual estipulado em contrato calculado sobre o valor auferido, tendo incidência tão somente na parcela referente aos juros de mora. Pondera, contudo, que os recentes julgados não esclareceram conquanto ao seu uso em situações diversas que não ao pagamento de honorários advocatícios que, de uma forma ou de outra, ainda estaria vinculado ao benefício buscado para a educação. Isso porque, em todas as discussões depreendidas até o presente momento, em virtude da neófito atualização legislativa, a doutrina e jurisprudência tem se depreendido tão somente em torno das discussões referentes a tais honorários advocatícios, inobstante a existência de ações que não tenham sido protocoladas por escritórios privados. Observa que não se esclareceu de que forma se daria o manejo contábil desses recursos, em qual (quais) conta(s) seriam alojados, nem mesmo qual Tribunal de Contas seria responsável por seu controle externo, sendo estes os objetivos do artigo.

O artigo **MODELO ESTRUTURADO DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO PARA ALÉM DA EFICIÊNCIA**, de autoria de Danúbia Patrícia De Paiva, Adriana Ferreira Pereira e Helena Patrícia Freitas, destaca que compliance ou governança são termos relativamente novos que vêm sendo utilizados para reforçar o compromisso constitucional do Estado como garantidor da aplicação da lei. O artigo busca, a partir destes termos, reforçar ideais de condutas “corretas” a serem adotadas. Explicita que são práticas apresentadas, num primeiro momento, para os setores empresariais, mas que atualmente foram também expandidas para os setores públicos. Ressalta que ao mesmo tempo, surgiram legislações para regular este novo ambiente, como o Marco Civil da Internet, a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Explica que todas essas leis, associadas ao compliance, visam o desenvolvimento harmônico e sustentável da sociedade digital, cada vez mais dinâmica e passível de transformações. A partir desse contexto, tem como problema de pesquisa como garantir que as políticas de governança no setor público traduzam democraticidade? Destaca, em resposta, que em cenários disruptivos, é essencial o estabelecimento de regras de conduta a valorizar eficiência e isonomia, principalmente em ambientes caracterizados por recursos tecnológicos e que boas práticas precisam estar estabelecidas em manuais de conduta e códigos de ética próprios, para que não sejam ferramentas de privilégios, favorecimento ou mesmo imunidades ilegais, demonstrando a necessidade de se definir regras para a fiscalidade de políticas de governança no setor público, para além da justificativa fundada exclusivamente na eficiência.

O artigo MUDANÇAS OCASIONADAS COM A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (DECRETO N.º 11.129/2022), de autoria de Elias Marques De Medeiros Neto e Ariane Almeida Cro Brito, apresenta as mudanças ocasionadas com a nova regulamentação da Lei Anticorrupção (Decreto n.º 11.129/2022), através da análise de literatura e jurisprudência, de dados da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Biblioteca do Conselho da Justiça Federal, Supremo Tribunal Federal, Escola Superior do Ministério Público da União, Banco de Teses USP, Portal de Periódicos CAPES. Conclui que o Decreto n.º 11.129/2022 conservou a estrutura e a linha já utilizada pelo decreto anterior e trouxe novidades e complementações importantes referentes à responsabilização administrativa e multa, acordo de leniência e programa de integridade.

O artigo O INQUÉRITO CIVIL E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Márcio De Almeida Farias, traz como objetivo analisar de forma crítica o instituto do Inquérito Civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92). Para tanto, inicialmente, apresenta algumas considerações preliminares acerca do Inquérito Civil, tais como o conceito, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além do caráter facultativo e dispensável. Em seguida, analisa as regras legais acerca da instauração, instrução e arquivamento do Inquérito Civil, que estão previstas na Resolução n.º 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, analisa os dispositivos da Lei n.º 8.429/92 alterados pela Lei n.º 14.230/2021, sobretudo os dispositivos relacionados com prazos de suspensão da prescrição dos atos dolosos de improbidade administrativa e de prazos de conclusão e de prorrogação dos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa. Conclui que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, em relação ao Inquérito Civil foram positivas e estão de acordo com os princípios constitucionais, especialmente a garantia da razoável duração do processo.

O artigo O NOVO PERFIL DA FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO STF, de autoria de Laiz Araújo Russo de Melo e Silva, destaca que nos últimos dez anos, os Tribunais de Contas vivenciaram uma sucessão de reveses em suas atribuições, seja por atuação do Congresso Nacional, ao alterar a Lei de Inelegibilidade, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, sobre a prescrição dos processos submetidos à análise do controle externo e sobre a competência para julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais. Ressalta que com isso, o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência ainda mais defensiva, por vezes, até mesmo negando a aplicação dos entendimentos do STF e que paralelamente a isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a abranger com mais intensidade outros temas alheios às prestações de contas

de recursos públicos, nos quais se incluem, mas não se limitam, a instalação de esgotamento sanitário, implantação de regime de previdência complementar, gestão florestal, eliminação de lixões, dentre outros. Desta forma demonstra que verificam-se novos contornos da função judicante dos Tribunais de Contas, principalmente após as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal, que colocam sob perspectiva a aplicabilidade das proposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB para instaurar novos parâmetros no julgamento do processo administrativo sancionador, destacando que ainda não parece ter sido totalmente aceita pelas Cortes de Contas.

O artigo O PANORAMA DO FENÔMENO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, de autoria de Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, tem por foco analisar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, suas motivações e implicações bem como fomentar o debate e o estudo acerca do tema, com o objetivo de demonstrar que apenas a lei não é instrumento suficiente para interpretar e auxiliar o administrador público. Assim, a análise da constitucionalização do Direito Administrativo trazida pelo estudo procura fazer um panorama do referido ramo do Direito sob a égide do princípio da legalidade, ressaltando suas transformações e mudanças de paradigma com o transcurso do tempo, investigando a tendência da juridicidade do ordenamento jurídico, investigando a Teoria da Autolimitação Administrativa e averiguando o crescente protagonismo judicial. Traz como conclusão a percepção do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, prevendo uma releitura de seus fundamentos estruturantes.

O artigo O PÓS-CRISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, de autoria de Jander Rocha da Silva, destaca que nos últimos anos, a crise fiscal vem dominando grande parte das discussões e agendas envolvendo o setor público nacional. Ressalta que, nesse sentido, impulsionados por uma perspectiva de crise, os entes vêm buscando constantes processos de modificação e modernização das suas respectivas estruturas administrativas, com vistas assim a adequar às despesas públicas aos seus premidos orçamentos. Explica que, no entanto, é no Estado do Rio Grande do Sul que a crise fiscal vem pautando a agenda dos sucessivos governos, ao menos nos últimos 50 anos. Diante desta questão posta, o objetivo do artigo é traçar brevemente o panorama histórico da crise, passando em um segundo momento pela análise das reformas propostas a partir do ano de 2015, bem como pelos resultados obtidos com elas.

No terceiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, de autoria de João Paulo Landin Macedo, destaca que a configuração institucional articulada pela Constituição Federal de 1988 confere especial destaque à função de controle exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalta que esse redimensionamento das instituições de contas reflete a tentativa de captar as transformações de paradigma do Direito Administrativo e da Administração Pública operadas nas décadas finais do século XX. Explica que nesse cenário, assume destaque o papel das instituições de controle na interação horizontal com os órgãos públicos na implementação das políticas públicas, levando ao questionamento acerca da possibilidade de articulação interinstitucional entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública nos processos deliberativos concernentes às políticas públicas. Assim, objetiva delinear o marco teórico que fundamenta as formas de articulação interinstitucional no desenvolvimento da ação governamental, para então verificar a possibilidade de inserção dos Tribunais de Contas como potenciais atores participantes das redes de governança, bem assim avaliar quais instrumentos à disposição das Cortes de Contas podem ser empregados (ou reorientados) para tal desiderato. Com vistas a corroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados dois exemplos empíricos de atuação dos órgãos de controle que refletem o veio articulador.

O artigo UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SEMI-NORMATIVA DA ANP EM UM CONTEXTO DE MUDANÇA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS CONSTITUCIONAIS, de autoria de Maíra Villela Almeida e Julia Brand Bragantin, tem como objeto o contexto de publicação da Resolução ANP nº 846/2021, que dispôs sobre uma nova institucionalização do procedimento de participação social na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, agora por meio de videoconferência. Para tanto, foram analisados cinco processos administrativos correlatos ao tema no âmbito dos sistemas de busca Pesquisa Pública SEI-ANP e Legislação ANP. Primeiro, parte da Resolução ANP nº 812/2020, que flexibilizou as exigências regulatórias decorrentes do Covid-19 e suspendeu a participação social na Agência enquanto perdurasse a pandemia. Segundo, apenas a Audiência Pública retornou ao contexto da Agência por meio da Resolução ANP nº 822/2020, embora por meio da videoconferência, excluindo a consulta pública e a tomada prévia de contribuições, todas as três até então previstas como instrumento de manifestação do setor regulado. Destaca que pelo seu retorno, a ANP destacou o já em curso processo de revisão da Resolução ANP nº 5/2004 e da Instrução Normativa nº 8/2004, instrumentos normativos que disciplinavam a participação social. Em um contexto de pandemia do Covid-19 e posterior retomada da participação social na Agência, dessa vez institucionalizando a videochamada, o artigo analisa em que medida a permissão da participação social por outro instrumento fez a ANP estar em consonância com

o Marco das Agências Reguladoras Federais, Lei nº 13.848/2019, sobretudo pelo estudo do processo que deu origem ao novo Regimento Interno da Agência.

O artigo DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DAS FERRAMENTAS DIGITAIS DE CONTROLE SOCIAL, de autoria de Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon e Ygor da Silva Sarmanho Vasconcelos, destaca que na legislação pátria, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) tem alcançado progressos significativos em relação ao acesso à informação - decorrente do princípio constitucional da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal Brasileira - onde a transparência tornou-se regra e o sigilo exceção, segundo o art. 5º, inciso XXXIII da CF/88. Ressalta que o estabelecimento da transparência é efetivado através da divulgação de informações das mais diversas naturezas e de expressivo interesse social, sem prévio requerimento, proporcionando maior interação e democratização na relação entre o cidadão comum e o Governo de todas as esferas federativas.

O artigo DIREITO MUNICIPAL, ECOCIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Janaína Rigo Santin, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Laura Vitoria Dos Santos, disserta acerca da relação entre Ecocidadania, Direito e Desenvolvimento Sustentável, evidenciando a interligação destes conceitos na história dos Municípios brasileiros por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para tanto, o artigo analisa os dispositivos contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais em âmbito local pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando a qualidade de vida local e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população. Observa que apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, infelizmente, ainda não ocorre de maneira efetiva. Traz uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da participação popular e social no desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

O artigo OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A LEI 13655/18, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha, Cildo Giolo Junior e José Sérgio Saraiva destaca que a indeterminação dos conceitos jurídicos é uma questão insolúvel e antiga, conseqüente da subjetividade da linguagem jurídica e da

plurisignificância dessa linguagem. Pondera que no Direito Administrativo a questão é agravada por conta da separação de poderes e do controle externo jurisdicional. Ressalta que o administrador é desafiado continuamente a aplicar o direito em situações abertas, contempladas no espectro geral da discricionariedade administrativa, mas está sujeito ao controle legal. Observa que é recorrente a tentativa de parametrização para a atividade de interpretação desses conceitos, por vezes considerado uma quimera. Afirma que o direito brasileiro inova nesse sentido com a lei 13655/18 e com a adoção do consequencialismo, sendo a hipótese trazida pelo estudo a de que o resultado da lei tem seus méritos, mas foi insuficiente, não garante uma solução segura. Por derradeiro, recomenda um resgate dos cânones de interpretação e uma incorporação normativa da longa experiência internacional sobre o tema.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

Janaína Rigo Santin

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF) e UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS)

José Sérgio Saraiva

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

DIREITO MUNICIPAL, ECOCIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MUNICIPAL LAW, ECO-CITIZENSHIP AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Janaína Rigo Santin ¹
Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira ²
Laura Vitoria Dos Santos ³

Resumo

A presente pesquisa disserta acerca da relação entre Ecocidadania, Direito e Desenvolvimento Sustentável, evidenciando a interligação destes conceitos na história dos Municípios brasileiros por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para tanto, o artigo analisa os dispositivos contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais em âmbito local pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando a qualidade de vida local e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população. Apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, infelizmente, ainda não ocorre de maneira efetiva. Por meio da pesquisa, faz-se uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da participação popular e social no desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

Palavras-chave: Participação, Estatuto da cidade, História regional, Desenvolvimento sustentável, Poder local

Abstract/Resumen/Résumé

This research discusses Eco-citizenship, Law and Sustainable Development, highlighting the interconnection of these concepts in history of Municipalities through the City Statute (Law

¹ Doutora pela UFPR, com PhD pela Universidade de Lisboa. Mestre pela UFSC. Docente permanente no PPGHistória/UPF. Docente Permanente no PPGDireito/UCS. Advogada e Vice-Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais OAB/RS

² Doutor pela UFSC, com estágio Doutorado-Sandwich / CAPES, na Universidade Lusiana (Porto/Portugal). Pós-doutorado na Elisabeth Haub School of Law, Pace University/NY (2019). Mestre pela UFSC. Docente Permanente PPGDireito/UCS.

³ Estudante da Faculdade de Direito, campus Guaporé, da Universidade de Caxias do Sul. Bolsista de iniciação científica PIBIC/Cnpq

No. 10,257/2001). To this end, the article analyzes the devices contemplated in the Federal Constitution and in the City Statute, to demonstrate that popular participation in political and environmental issues at the local level can provide democratic improvement and the adoption of sustainable practices, improving the quality of life. local life and the preservation of the environment for present and future generations, through the cooperation of the public entity, the productive sector and the population. However, despite being a fundamental right guaranteed both in the Federal Constitution and in infraconstitutional legislation, the right to popular participation in environmental issues related to the formulation, execution and monitoring of urban development plans, programs, and projects in municipalities, unfortunately, still does not occur in an effective way. Therefore, through this research, we seek to carry out a doctrinal analysis regarding the assumptions that contribute to the improvement of Eco-citizenship and Popular and Social Participation in Sustainable Development, and consequently how this theme is applicable in Brazilian municipalities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participation, City statute, Regional history, Sustainable development, Local power

INTRODUÇÃO

As formas de preservação do meio ambiente, bem como de viabilizar o desenvolvimento sustentável, são discutidas, hoje, também no plano jurídico municipal. Apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal brasileira de 1988 quanto na legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, infelizmente ainda não ocorre de maneira efetiva.

A busca consagração de um Direito fundamental ao meio ambiente tem um importante marco na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente Humano, de 1972

Principle 1: Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations [...].¹

No Brasil, pode-se dizer que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 reconhece o Direito ao Meio Ambiente como um Direito Humano Fundamental, afirmando ser dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente (SANTIN; CORTE, 2011). Esse caráter fundamental fica claro quando o *caput* assegura que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e que esse bem ambiental é “essencial à sadia qualidade de vida”. Não obstante, é preciso observar que, a afirmação de um direito humano ou fundamental ao ambiente, seja no plano internacional ou no plano constitucional, historicamente tem significado mais a uma injunção moral do que um conteúdo rigorosamente jurídico (MALINVERNI; GRAZIANO, 2018, p. 609 e ss.), e o discurso acadêmico sobre o assunto corre o risco de ser mistificador a esse respeito. É preciso tirar esse direito no plano meramente declaratório para conferir concretude a ele.

Entretanto, o dever fundamental de defesa e proteção do meio ambiente não é apenas do poder público, mas também da coletividade, conforme o mesmo *caput*. Esse dever da coletividade é realizado não apenas mediante a observância da legislação ambiental por indivíduos e organizações, mas também pela participação direta na tomada de decisões, por aqueles meios e formas regulados por lei.

¹ Em tradução livre, “O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições adequadas de vida, em um ambiente de uma qualidade que lhe permita viver com dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”. (UNITED NATIONS, 2023)

O Princípio da Participação decorre do princípio democrático previsto no artigo 1, parágrafo único da Magna Carta, o qual garante ao cidadão o direito à informação, a fim de que ele tenha condições de atuar de forma ativa na gestão ambiental, conforme determina o artigo 225 § 1º, VI da Constituição Federal. Com a efetividade do Princípio da Participação é possível formar-se os ecocidadãos, que consistem em indivíduos conscientes de seus direitos e deveres ambientais, capazes de agir em prol da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável local. (SANTIN, 2011)

Por sua vez, em sentido amplo, a definição de desenvolvimento sustentável é a capacidade de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Ou seja, este princípio objetiva aliar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico e a justiça social, visto ser este tripé uma questão fundamental a ser observada para fazer frente ao processo de avanço desenfreado do desenvolvimento econômico global, em especial ocorrido no século XX e início do século XXI. Para Boff, o termo sustentabilidade se refere a

[...] toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres vivos, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução. (2012, p. 107)

Faz-se necessário destacar que a Constituição Federal de 1988, além de se constituir um marco para o Direito Ambiental, é de grande importância para o Direito Municipal, visto que atribuiu ao Município o status de Ente Federativo, concedendo-lhe a capacidade para legislar e se reger autonomamente, editando sua própria Lei Orgânica Municipal.

Além disso, para o Município ficou estabelecida a competência para executar a Política Urbana e a ordenação do território, conforme expresso no art. 30, inciso VII; e artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que dizem respeito ao capítulo sobre política urbana da Constituição Federal brasileira. Entretanto, somente em 2001 foi criada uma lei federal específica capaz de estabelecer os objetivos da política urbana nos Municípios brasileiros, garantindo a aplicabilidade do artigo 182 da Magna Carta e estabelecendo diretrizes e princípios gerais para o processo de construção e manutenção de cidades mais sustentáveis no país.

A referida lei federal corresponde ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que dispõe de um capítulo sobre a Gestão Democrática da Cidade, o qual tornou obrigatório em âmbito municipal a participação dos cidadãos na elaboração do Plano Diretor, que é o instrumento básico de política urbana das municipalidades, assim como no desenvolvimento de planos e projetos urbanos.

No entanto, apesar da participação dos cidadãos, tanto individual quanto coletivamente considerados, em questões ambientais, estar assegurada pelo Princípio da Participação, contemplado no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ainda existe um comportamento passivo da população em relação à participação política e a atitudes de sustentabilidade ambiental em seus municípios.

Sendo assim, por meio deste artigo busca-se realizar uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da Participação Popular e Social no Desenvolvimento Sustentável – discutindo, conseqüentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros, mediante os dispositivos contemplados na Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Com isso, pretende-se chamar a atenção para o debate a respeito da falta de participação qualificada no exercício dos poderes decisórios em matéria ambiental, no Brasil (SILVEIRA, 2014, p. 272).

1. MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL COMO DISCIPLINA APROPRIADA PARA A DISCUSSÃO DA PARTICIPAÇÃO.

A palavra Meio Ambiente faz referência a todas as condições ambientais, biológicas, físicas e químicas necessárias para a sobrevivência e o desenvolvimento da sociedade.

O Meio Ambiente foi considerado um Direito Humano Fundamental por ser essencial à qualidade de vida, considerando que por meio dele são obtidos elementos necessários para sobreviver e prosperar, tais como: água, ar, alimentos e matérias primas. Segundo Milaré (2003, p. 165), “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”

Relaciona-se com o entendimento de Benjamin, que reconhece o direito à proteção ambiental como um direito fundamental, com base nos seguintes argumentos:

A fundamentalidade do direito justifica-se, primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional (“Todos têm direito...”); segundo, na medida em que o rol do artigo 5º, sede principal de direitos e garantias fundamentais, por força do seu parágrafo 2º, não é exaustivo (direitos fundamentais há – e muitos – que não estão contidos no art. 5º); terceiro, porquanto, sendo uma extensão material (pois salvaguarda suas bases ecológicas vitais) do direito à vida, garantido no art. 5º, caput, reflexamente recebe deste as bênçãos e aconchego, como adverte a boa lição de Nicolao Dino, segundo a qual “o direito ao meio ambiente caracteriza-se como um corolário do direito à vida”. (BENJAMIN, 2007, p. 73)

Nesse sentido, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco jurídico para os Direitos Ambientais, tendo em vista que anterior à vigente, nenhuma constituição brasileira refere-se às questões ambientais de forma tão específica quanto a atual.

Somente na chamada Constituição da Segunda República em 1934, ou seja, 110 anos após a Primeira Constituição Federal Brasileira (1824), houve no artigo 10º, inciso III, a previsão de proteção às belezas naturais, monumentos históricos, artísticos e as obras de arte, bem como, a referida Constituição, contemplou em seu artigo 5º, inciso XIX, alínea “j”, a atribuição à União para legislar sobre as riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça e pesca. (BRASIL, 1934).

Após isso, somente a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) atribuiu uma nova menção aos direitos ambientais em seu art. 175: “As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.” Além disso, a Constituição Federal de 1946, em seu Art. 5º, alíneas “b” e “l”, manteve a competência da União para legislar sobre a defesa e proteção da saúde, riquezas de subsolo, mineração, águas, florestas, caça e pesca.

Sendo assim, Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, ao reconhecer o Direito ao Meio Ambiente como um Direito Humano Fundamental, afirmando ser dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente, além de assegurar a tutela do meio ambiente, constituiu um marco jurídico para a evolução do Direito Ambiental.

Destaca-se que Milaré (2007, p. 14), afirma que a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada uma “constituição verde”, tendo em vista que trouxe diversas determinações em prol da defesa e proteção ambiental.

No intuito de corroborar com a afirmação, destaca-se o trecho de Moraes e Kim (2013, p. 466):

A reiterada constatação dos juristas de que a Constituição de 1988 representa um marco divisório na evolução do Direito Ambiental brasileiro justifica-se por múltiplas razões. Foi ela a primeira de nossas Constituições a agasalhar em seu texto a expressão meio ambiente e, ainda, a consagrar a ele, em vez de escassas referências, todo um capítulo, concentrado no breve e denso art. 225.

O referido artigo assegura constitucionalmente o direito de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, sendo dever do Poder Público e da coletividade preservá-lo, tendo em vista ser um bem de uso comum, essencial para a qualidade de vida.

Ressalta-se que os bens de uso comum são aqueles que podem ser utilizados por toda coletividade e que independem de necessidade de permissão. Conforme

estabelecido pelo Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2002, os bens de uso comum são uma modalidade de bens públicos, e estão contemplados no art. 99, inciso I, do referido Código: “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças [...]”.

Não obstante o bem ambiental possa ser classificado como um bem de uso comum do povo, seu significado constitucional transcende aquele do Código Civil. No plano constitucional não se faz necessário que a titularidade do bem seja do Estado para que se trate de um bem público. O bem ambiental situa-se na esfera pública social, e não na esfera estatal, uma vez que tem como titulares todos (a coletividade). O bem ambiental pode ser tutelado diretamente, independentemente da intermediação do Estado, ainda que este, o Estado, tenha diversas funções essenciais na defesa e proteção do meio ambiente.

A fim de corroborar com o exposto, destaca-se o trecho de Rafael Rodrigues do Nascimento:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transcende a esfera do indivíduo, supera o interesse coletivo e projeta-se como direito transgeracional, fixando responsabilidades desta geração para com as gerações futuras, e assim sucessivamente. É um direito de todos, pertencente à generalidade de indivíduos que habitam a esfera terrestre e consubstanciado no dever de proteção e defesa para que haja sustentabilidade ambiental. (NASCIMENTO, 2016, p. 1).

Acerca da legislação ambiental, destaca-se que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), constituiu um verdadeiro marco legislativo para questão ambiental, tendo em vista, que antes da referida lei, o direito ambiental era considerado apenas uma ramificação do direito administrativo. Ressalta-se que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi criada com o intuito de definir normas gerais acerca da proteção ambiental e impor determinações específicas ao Poder Público acerca da execução das políticas Ambientais. Portanto, a partir da criação da Lei nº 6.938/81, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, o Direito Ambiental ganhou destaque e autonomia como um ramo específico da Ciência Jurídica, composto por princípios, objeto e deveres próprios.

Classificado como um direito de 3º geração, o Direito ao Meio Ambiente, refere-se aos direitos coletivos e difusos da humanidade. Portanto, o meio ambiente é considerado um bem comum à coletividade, tanto presente quanto às futuras gerações, e corresponde a um conjunto de benefícios disponíveis e compartilhados por todos, benefícios esses fundamentais para a sobrevivência humana.

O Direito Ambiental é, portanto, a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente. Há uma questão relevante e altamente complexa, que é a medida de equilíbrio que cada uma das três dimensões do direito deve guardar em relação às demais. (ANTUNES, 2017, p. 4)

Conforme Antunes (2021, p. 1), o Direito Ambiental é um ramo especializado pertencente ao direito moderno que, ao longo de sua existência, vem se moldando e passando por relevantes transformações, diante de sua importância e necessidade de adequação na ordem jurídica, em âmbito nacional e internacional.

Conforme citado anteriormente, o Direito Ambiental é um interesse difuso, definido conforme art. 225 da Constituição Federal de 1988 como “bem de uso comum do povo”, sendo assim, pertencente à coletividade indeterminada. Além disso, este dispositivo constitucional impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o Meio Ambiente, além de expor a realidade de que os recursos naturais são limitados e esgotáveis. Ressalta, portanto, a importância da correta utilização dos recursos disponíveis, a fim de preservá-los e os garantir às gerações futuras.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2021, p. 2):

O fato que se encontra à base do Direito Ambiental é a própria vida humana, que necessita de recursos ambientais para a sua reprodução, a excessiva utilização dos recursos naturais, o agravamento da poluição de origem industrial e tantas outras mazelas causadas pelo crescimento econômico desordenado, que fizeram com que tal realidade ganhasse uma repercussão extraordinária no mundo normativo do dever ser, refletindo-se na norma elaborada com a necessidade de estabelecer novos comandos e regras aptos a dar, de forma sistemática e orgânica, um novo e adequado tratamento ao fenômeno da deterioração do meio ambiente

Assim, conforme exposto por Antunes (2021, p. 2), evidencia-se que o Direito Ambiental é fundado em uma norma baseada nas atividades humanas e suas necessidades, principalmente em estabelecer mecanismos normativos que visam a defesa do meio ambiente e dos recursos ambientais.

No mesmo entendimento Mukai (1991, p. 10) conceitua o Direito Ambiental como "um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do direito reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu meio ambiente. Em suma, conforme Paulo de Bessa Antunes (2023, p. 6), o direito ambiental objetiva regular a apropriação econômica dos bens ambientais, visando a sustentabilidade dos recursos e o desenvolvimento econômico e social.

Outro traço importante do Direito Ambiental é seu caráter transversal:

Enquanto as disciplinas tradicionais são estruturadas de maneira mais vertical, o Direito Ambiental e, particularmente, a legislação ambiental, possuem um caráter transversal, ou seja, “as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ‘ramos’ do Direito” [...]. Esse argumento vale àquelas disciplinas fronteiriças, consideradas jurídicas porque têm o Direito como objeto, tais como a filosofia, a sociologia e a antropologia jurídicas, dentre outras. Nesse relacionamento com as demais áreas, seria possível afirmar que o Direito Ambiental revela um aspecto de rede ou teia – para usar uma metáfora cara ao ecologismo, assimilado pelo Direito e pelas ciências humanas e sociais aplicadas nas últimas décadas (SILVEIRA, 2016, p. 277).

Por esta razão, o princípio (político) democrático e o princípio (jurídico) da participação possuem alcance e significado particulares no Direito Ambiental. Em se tratando da proteção de um bem essencial à vida e de titularidade difusa, é fundamental a evolução das formas de participação e o do próprio exercício da cidadania. O Direito Ambiental assegura o direito de participação em diversos contextos, seja no plano executivo (licenciamento ambiental, criação de unidades de conservação), legislativo (plano diretor participativo, audiências públicas promovidas por comissões parlamentares) ou judicial (ação popular ambiental, ação civil pública ambiental etc.).

2.ECOCIDADANIA

Decorrente do latim “Civitas”, que significa cidade, o conceito de cidadania passou por transformações e diferentes interpretações ao longo do tempo. De acordo com Marshall: “A cidadania é um status que garante aos indivíduos iguais direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades” (1973, p.84) Atualmente, conforme Sérgio Resende de Barros:

Na análise do sentido constitucional de “cidadania”, observamos que o texto maior manteve o sentido original utilizado na Grécia clássica, este sob o sentido de “designar os direitos relativos ao cidadão”, ou seja, os direitos do indivíduo que vive na sociedade, hoje no campo ou nas cidades, onde participa ativamente de negócios e das decisões políticas. Cidadania pressupõe, portanto, todas as implicações decorrentes de uma vida em sociedade, em um país. (Barros, 2016. p. 26)

Seguindo esse pensamento, conforme Hannah Arendt:

A cidadania é um direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos humanos não é um dado. É um construído na convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. (ARENDR, 1989, p. 332)

Em suma, o conceito de cidadania, em seu sentido amplo, corresponde à qualidade de ser cidadão, ou seja, relaciona-se aos direitos e deveres inerentes ao indivíduo para com a sociedade.

Por sua vez, um termo que vem ganhando força atualmente é o termo “ecocidadania” que, de acordo com seu conceito, está relacionado ao ato consciente dos cidadãos em considerar o meio e o ecossistema em que estão inseridos como bases fundantes de seu próprio desenvolvimento e de sua comunidade. Trata-se de uma consciência e uma preocupação com a sociedade em todas as suas esferas, “baseando suas práticas na transformação desta sociedade,

sobretudo no âmbito local” (BOTELHO; SANTOS, 2017, p. 59), com vistas à melhoria da qualidade de vida destas e das futuras gerações.

Ecocidadania/cidadania planetária é um conceito utilizado para expressar a inserção da ética ecológica e seus desdobramentos no cotidiano, em um contexto que possibilita a tomada de consciência individual e coletiva das responsabilidades tanto locais e comunitárias quanto globais, tendo como eixo central o respeito à vida e a defesa do direito a esta em um mundo sem fronteiras geopolíticas. Nesse conceito, amplia-se o destaque ao sentimento de pertencimento à humanidade e a um planeta único (LOUREIRO, 2008, p. 76).

Esse termo está remetido à cidadania global, mais precisamente ao ecocidadão, que consiste em um indivíduo que age de maneira consciente em tomadas de decisões ambientais, ou, seja, atua sabendo de seus direitos e deveres ambientais, em prol de contribuir para o desenvolvimento sustentável em relação à sociedade. De acordo com a Declaração de Educação para a Cidadania Global, disponibilizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2015, a cidadania global, pode ser definida da seguinte forma:

Um entendimento comum é de que seja um sentimento de pertencer a uma comunidade mais ampla, além de fronteiras nacionais, que enfatiza nossa humanidade comum e faz uso da interconectividade entre o local e o global, o nacional e o internacional. Para a UNESCO, cidadãos globais são indivíduos que pensam e agem para um mundo mais justo, pacífico e sustentável. (UNESCO, 2015, p. 2)

Portanto, pode-se dizer que a ecocidadania surge por meio de abordagens sobre a cidadania global e socioambiental em conjunto com a educação ambiental, e visa a qualidade de vida dos cidadãos em relação ao meio ambiente, tendo como objetivo geral a preservação e a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as gerações futuras.

Embora possam ser atribuídos muitos significados à “ecocidadania”, esta noção é utilizada aqui como a cidadania aplicada ao cuidado com o ambiente, tanto no sentido das prerrogativas políticas quando jurídicas.

3.MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AUTONOMIA MUNICIPAL

Por Município entende-se um espaço territorial político com capacidade de autoadministrar-se. É um território com personalidade jurídica de direito público interno, um ente federativo descentralizado, com autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, que possui zona rural e zona urbana. Assim, a Constituição Federal de 1988, além de implementar o Estado Democrático no Brasil, assegurou a igualdade político-administrativa

entre a União, Estados e Municípios, bem como, dispôs sobre a autonomia municipal, conforme expresso nos artigos 18, 29 e 30 da Constituição vigente.

O Poder Executivo, por sua vez, é exercido pelo prefeito e vice-prefeito, eleitos pelo povo pelo voto direto, secreto e universal e pelo sistema majoritário. E secretários municipais, nomeados pelo prefeito, são agentes políticos nomeados pelo prefeito e responsáveis por executar as leis e realizar as políticas públicas em âmbito municipal como, por exemplo, por cuidar da saúde e bem-estar dos cidadãos que ali habitam.

Já o Poder Legislativo é um órgão colegiado, composto pelos vereadores, eleitos pelo povo pelo voto direto, secreto e universal e pelo sistema proporcional. Integram a Câmara de Vereadores Municipal, a qual é dirigida pela mesa diretora e comandada pelo Presidente da Câmara de Vereadores, eleito por seus pares.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Município o status de Ente Federativo, conferindo-lhe responsabilidades político-administrativas para exercitar, com autonomia, os assuntos relativos ao interesse local; ou seja, concedeu a capacidade para o *self-government*, conforme expresso nos art. 29 e 30 da Constituição Federal de 1988 (MEIRELLES, 2021).

Destaca-se que a Constituição Federal foi a primeira a integrar o Município efetivamente na Federação, atribuindo-lhe poderes constitucionais da mesma forma que dispõe a União e os Estados. Diante disso, os Municípios passaram a ter autonomia política, financeira, legislativa e administrativa.

Segundo José Afonso da Silva (2009, p. 619):

A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de autoorganização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.

Cabe aqui definir o conceito de competência que, segundo José Afonso da Silva (2009, p. 477), “é faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”.

De acordo com a Constituição vigente, para o Município ficou estabelecida a competência para executar a Política Urbana e a ordenação do território, conforme expresso no art. 30, inciso VII e art. 182 da Constituição de 1988. A Política Urbana, também chamada de

Política de Desenvolvimento Urbano, é tratada no Capítulo II do Título VII- Da Ordem Econômica e Financeira, e corresponde aos arts. 182 e 183 da Constituição de 1988. Foi fruto de uma mobilização pró-moradia que ocorreu na Assembleia Nacional Constituinte, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (SANTIN; LEIDENS, 2006)

Ressalta-se, por sua vez, que no art. 30 da Constituição Federal de 1988 está contemplada a competência do município para organizar e manter serviços públicos locais, sendo este um princípio que assegura a autonomia administrativa municipal. Nos ensinamentos de Alexandre de Moraes (2014, p. 296), “a autonomia municipal ocorre da mesma forma que nos estados-membros, pela tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.”

Dito isso, faz-se necessário entender o conceito de autonomia, conforme as palavras de Hely Lopes Meirelles:

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I). (MEIRELLES, 2021, p. 80)

Em sentido amplo, o conceito de autonomia corresponde à capacidade de governar-se, ou seja, refere-se ao poder de escolha sobre aquilo que julga o melhor para si, ou para aquela situação. Nesse sentido, Joaquim Castro Aguiar aduz que:

A autonomia municipal é a faculdade que o Município tem, assegurada pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente, através de lei própria, de auto-governar-se, sobre assuntos de interesse local e de auto-administrar-se, gerindo seus próprios negócios e dispondo livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição lhe impõe. (AGUIAR, 1993, p. 13)

Portanto, a autonomia municipal consiste na consagração de interesses locais, ou seja, é caracterizada pela capacidade de auto-organização para que o município possa cuidar dos assuntos locais, sem precisar recorrer à esfera federal sempre que precisar ter suas necessidades atendidas. Essa consagração de interesses locais é realizada observando aos princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Do ponto de vista das competências constitucionais, a autonomia municipal pode ser observada na divisão de competências ambientais determinadas pela constituição. No plano administrativo, conforme o artigo 23 da Constituição, os Municípios possuem competência comum para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, conforme

inciso III; “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, conforme inciso VI; e “VII - preservar as florestas, a fauna e a flora”, conforme inciso VII. Como é característico das competências comuns, a atuação dos municípios neste campo não é hierarquicamente inferior à do Estado ou da União. Por isso, a Lei Complementar 140, de 2011, fixa normas a respeito destes três incisos, organizando a cooperação entres os entes federativos para o exercício das ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. Isso refletirá em mecanismos participativos diversos, em matéria ambiental, como na audiência pública do licenciamento ambiental ou para criação de Unidades de Conservação, algo que pode ocorrer no plano municipal, estadual ou federal.

Por sua vez, há diversas as competências legislativas concorrentes do Estado e da União associadas à proteção do meio ambiente, conforme artigo 24 da Constituição, tais como: legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”, conforme inciso VI; legislar sobre a “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, conforme inciso VII; e legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”, conforme inciso VIII.

Estas competências são complementadas ou suplementadas, conforme o caso, pela competência suplementar dos municípios, consoante artigo 30, II. Embora a competência suplementar dos municípios seja menos extensa do que as competências concorrentes, o artigo 30, I, reserva aos municípios a competência exclusiva de legislar sobre assuntos de interesse local. Ou seja, questões ambientais de interesse predominantemente local serão de responsabilidade exclusiva do município. Da mesma forma, cabe exclusivamente ao município outra questão de importância crucial para o meio ambiente: conforme Art. 30, VIII, cabe aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Portanto, a autonomia municipal e a divisão constitucional de competências asseguram aos municípios um papel muito importante em matéria de defesa e proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.

4. ESTATUTO DA CIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA

O Estatuto da Cidade foi uma lei federal resultante de movimentos de reforma urbana no Brasil que ocorreram no começo da democratização do país, visto que a Constituição exigia a edição de uma Lei Federal para concreta implementação do Capítulo de Política Urbana da

Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, das Políticas de Desenvolvimento Urbano de forma efetiva.

Sendo assim, pode-se considerar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), uma lei que assegura a democracia participativa, tendo em vista que prevê o direito da participação popular na formulação e execução de políticas públicas em âmbito local, bem como o direito de participar de sua elaboração e fiscalização.

Além disso, o Estatuto da Cidade promove o impulsionamento do Poder Público por parte da população individual ou coletivamente organizada; ou seja, incentiva os cidadãos “a lutarem por espaços urbanos mais qualitativos, menos excludentes, em que todos os cidadãos possam efetivamente vivenciar a sua cidadania.” (DIAS, 2010, p. 54)

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade contempla normas gerais para elaboração do Plano Diretor participativo, que é considerado o mais relevante instrumento do Estatuto da Cidade, por tratar-se da regulamentação das políticas públicas de planejamento urbano. Contemplado nos artigos 39, 40, 41 e 42 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é conceituado o instrumento basilar da política urbana, a lei que estabelece prioridades nas realizações do governo local, tendo em vista que deve abordar todos os problemas identificados a partir de um detalhado estudo sobre o espaço físico territorial urbano.

Conforme ensinamentos Hely Lopes Meirelles, o conceituou como:

O plano diretor, ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das normas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura. O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem estar social (MEIRELLES, 2021, p. 445)

Nesse sentido, Ferraz e Souza (2010, p. 10) afirmam que:

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que é a planificação geral urbanística do município, projetado pelo Poder Executivo local, votado e aprovado pela Câmara de Vereadores, direciona a atividade de ordenação de seu território globalmente considerado, envolvendo não somente o perímetro urbano, mas, também, as zonas de expansão urbana e rural, com mecanismos dinâmicos de intervenção. É nele que encontramos a maneira de se atender à famigerada função social da propriedade, dirigindo as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.

Em suma, o Plano Diretor é a lei geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, pois deve abordar todos os problemas identificados a partir de um detalhado estudo sobre o espaço físico territorial urbano. É sempre uno e integral, e pode ser complementado por planos de urbanização setoriais, os quais

visam a obras isoladas, ampliação de bairros (planos de expansão), formação de novos núcleos urbanos (urbanização por loteamentos), renovação de áreas envelhecidas e tornadas impróprias para sua função (reurbanização) e quaisquer outros empreendimentos parciais, integrantes do plano geral. (MEIRELLES, 2021, p. 445)

Destaca-se que o Estatuto prevê, em suas diretrizes gerais dispostas no art. 2º, inciso II, que os Planos Diretores devem contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, durante seu processo de elaboração, e acompanhamento, bem como também na elaboração destes planos de urbanização setoriais e múltiplos.

Nesse sentido, a fim de concretizar as diretrizes previstas no referido artigo, a Lei 10.257/2001 destina um capítulo inteiro para tratar “Da Gestão Democrática da Cidade”, em seus artigos 43 a 45. Pode-se considerar que Gestão Democrática Municipal, em sentido amplo, é baseada na participação da comunidade na elaboração, planejamento e acompanhamento de projetos em prol do desenvolvimento do município.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade contempla os instrumentos que asseguram a Gestão Democrática Municipal, um grande destaque deste artigo é o inciso IV, o qual expressa e assegura a participação popular direta na gestão democrática municipal através da iniciativa popular. Essa forma participativa também está prevista no art. 14, inciso III, e no art. 61, § 2º, da Constituição de 1988.

Veja-se abaixo a relação e as diferenças entre a Participação Social e Participação Popular, conforme Moacir Gadotti (2014, p. 2):

Participação Social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil. [...] A Participação Popular, por outro lado, corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc.

Dessa forma, segundo Gadotti (2014, p. 3) a participação popular distingue por ser exercida de maneira mais ativa principalmente pelas classes populares, sendo voltada sua para a atuação política e movimentos sociais em prol de interesses comuns à população.

Enquanto, a participação social é conceituada como um direito social, exercida por meio de expressão política. Esse tipo de participação ocorre principalmente em conferências, conselhos, ouvidorias e audiências públicas, sendo fundamental para o controle, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas.

A fim de corroborar com o assunto, conforme ensinamentos Doris Sayago (2007, p. 7), afirma que: “A participação é um processo em construção, debatido nos espaços públicos que tenta superar a clássica dicotomia entre representação e participação.”

Faz-se necessário discorrer acerca do conceito de Democracia Participativa, que em seu sentido amplo relaciona as amplas formas de participação e possibilita que os cidadãos atuem diretamente nos procedimentos de tomada de decisões em questões políticas.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, expressa diretamente a democracia participativa, ao afirmar que “Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Além disso, o parágrafo do referido artigo consagra o Princípio Democrático, que de acordo com Moraes (2013, p. 2), exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do País, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular.

Sendo assim, de acordo com Leuzinger e Silva (2017, p. 1), “o princípio da participação é um dos pilares do direito ambiental global e envolve, de um modo geral, a participação da sociedade em relação à proteção do meio ambiente, conformando a boa governança ambiental.”

Conforme mencionado anteriormente, o Princípio da Participação está expresso no art. 225 § 1º, VI da Constituição Federal e garante ao cidadão o direito à informação para que o mesmo tenha condições de atuar de forma ativa na gestão ambiental.

Nesse sentido, evidencia-se que envolver a população em questões políticas de sua comunidade é o que a Gestão Democrática Municipal objetiva. Nesse entendimento, Santin e Favretto (2017, p. 17) afirmam que “O aprofundamento da participação popular, em especial mediante as iniciativas locais, é de extrema importância para a qualidade democrática.”

Portanto, ampliar e estimular as formas de participação popular na gestão democrática municipal contribuiu para o fortalecimento da democracia local, além de assegurar um direito constitucional previsto pela Constituição Federal de 1988.

5.DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 10.257/2001 foi criada com o intuito de viabilizar o desenvolvimento das cidades e assegurar o bem-estar dos moradores. Para tanto, em seu art. 2º, inciso I, o Estatuto da Cidade garante o direito a cidades sustentáveis, bem como a oferta de equipamentos urbanos adequados às necessidades da população, conforme o inciso XVIII do referido artigo, com tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Nesse sentido, o artigo 2º do Estatuto da Cidade contempla uma série de diretrizes gerais que objetivam nortear a política urbana, tendo em sua primeira diretriz a garantia do direito a cidades sustentáveis. Abrange este direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana. (CARVALHO, 2002, p.02).

Além disso, os incisos VI, VII e XII do artigo supracitado também correspondem a adequações em prol do desenvolvimento sustentável. Importante destacar que a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2020, inseriu no rol de direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, o direito fundamental à moradia, devendo ser uma moradia digna de se viver, com um mínimo de qualidade de vida.

Conforme ensinamentos, Ana Maria Isar dos Santos Gomes (2018, p. 2),

Esse direito passa a ser interpretado juridicamente como um amplo conjunto de direitos sociais que, associado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formalmente democráticos, garante a qualidade de vida do morador urbano.

Ressalta-se, que o Estatuto da Cidade é considerado um dos pilares fundamentais do Direito Urbanístico e atribui grande importância ao plano diretor do Município, pois a partir dele será definida a política urbana municipal, prevendo que a função social da cidade será cumprida quando atingir as exigências nele contidas.

Nesse sentido, Meirelles (1993, p. 377), reportando-se à Carta de Atenas, afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação. Conforme citado anteriormente o art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, visto que dispõe acerca da: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao

saneamento ambiental, à infraestrutura urbana ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”

Constata-se que as funções sociais da cidade visam a garantia de melhorias na qualidade de vida local, além de assegurar a todos que ali habitam condições iguais para usufruir de direitos e deveres. Destaca-se que as funções sociais da cidade independem do espaço e/ou tempo, pois decorrem de direitos que acompanham o ser humano onde ele estiver. E função social da cidade está intimamente ligada à ideia de sustentabilidade. Nesse sentido, para que se alcance cidades mais sustentáveis, Jacobi discorre sobre a imprescindibilidade de haver a troca de conhecimentos, sugestões e apontamentos:

Assim, a idéia [sic] de sustentabilidade implica na prevalência da premissa de que é preciso estabelecer uma limitação definida nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de coresponsabilização e de constituição de valores éticos. Isto também implica em que uma política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e, muito menos, o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento (1999, p. 42).

Portanto, as funções sociais da cidade, além de serem aliadas aos direitos fundamentais, contribuem para o desenvolvimento das cidades, que em seu sentido literal corresponde a um espaço urbano de um município delimitado por um perímetro urbano. Além disso, pode-se considerar o termo cidade como uma construção social que visa o interesse coletivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a consolidação da participação e do interesse dos cidadãos na vida política e na administração da “coisa pública” ainda não ocorre de forma efetiva na sociedade brasileira. Apesar da Constituição Federal de 1988 ter garantido a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal, são poucos os indivíduos que atuam de forma ativa nos canais institucionais de participação política.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, instituiu o Estado Democrático de Direito, e em seu artigo 1º assegurou o respeito à cidadania e o direito à participação como um de seus mais importantes fundamentos. Além disso, a Constituição Federal vigente consagrou no país a adoção do modelo de democracia semidireta (art.1º, parágrafo único), que permite à população atuar diretamente nas decisões políticas, jurídicas e institucionais do país, em questões específicas determinadas tanto pela Constituição quanto pela legislação infraconstitucional.

De acordo com Santos e Taffarel (2013, p. 286), “participação é um processo infundável, um constante vir a ser, sempre se fazendo, ou seja, uma autopromoção, uma conquista

processual”. Conforme ensinamentos de Gohn (2001) 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.

Portanto, evidencia-se que a atuação dos indivíduos nos assuntos de interesse local, principalmente em questões políticas, econômicas e ambientais é extremamente importante, pois além de contribuir para o desenvolvimento sustentável local, promove o aprimoramento democrático da população.

Nesse sentido, ressalta-se que a consolidação da ideia de Desenvolvimento Sustentável deu-se a partir da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pela ONU, também chamada de Comissão Brundtland em 1987, principalmente pelo relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”. Neste documento foram apresentadas propostas para integrar a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, além de caracterizar a pobreza como uma das principais causas e efeitos dos problemas ambientais do mundo.

Destaca-se que o conceito de Desenvolvimento Sustentável vinha sendo desenvolvido desde a década de 1970 e foi aprimorado e apresentado a partir do relatório “Nosso Futuro Comum”, que foi coordenado pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a qual elaborou a seguinte definição para o conceito: “É a forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.” (Brundtland apud Scharf, 2004, p.19).

Em sentido amplo, a definição de desenvolvimento sustentável é a capacidade de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer as necessidades das gerações futuras, ou seja, objetiva aliar a preservação ambiental ao desenvolvimento econômico, visando o equilíbrio ambiental e a superação das desigualdades sociais presentes e futuras.

Constata-se então que promover e fortalecer os meios de participação são essenciais para o Desenvolvimento Sustentável, visto que auxiliam na defesa do meio ambiente e proporcionam a ampliação dos processos democráticos, objetivando a participação da população nas tomadas de decisões acerca de questões políticas e ambientais de sua comunidade.

Nesse sentido, é preciso criar uma cultura participativa, onde a educação é fundamental. Assim, no que tange à educação para o meio ambiente e, com vistas a regulamentar as questões acerca da educação ambiental, em 27 de abril de 1999, foi criada a Lei nº 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, objetivando a democratização das informações e consciência ambiental.

Desse modo, a educação ambiental busca orientar os indivíduos para a tomada de decisões conscientes acerca de questões ambientais, bem como, objetiva estimular os integrantes de diversos grupos sociais a adquirirem práticas sustentáveis em prol do desenvolvimento ecológico e da qualidade de vida.

Valendo-se de ensinamentos proporcionados pela educação ambiental, os indivíduos tornam-se aptos e seguros para participarem de decisões políticas acerca de questões ambientais de sua comunidade, ocorrendo assim a Gestão Democrática Municipal prevista no Estatuto da Cidade.

Pode-se considerar, portanto, que a Gestão Democrática Municipal, em sentido amplo, é baseada na participação da comunidade na elaboração, planejamento e acompanhamento de projetos em prol do desenvolvimento do município. No intuito de corroborar com esse entendimento, Liana Portilho Mattos destaca a importância do Estatuto da Cidade na formação da Gestão Democrática Municipal:

A garantia da participação popular, a par de conferir legitimidade à gestão das cidades, tem uma outra faceta, qual seja, a de funcionar como o mais eficaz aparato de fiscalização dos atos da administração e do legislativo municipal. Esse controle social é importantíssimo para assegurar a efetiva aplicação dos instrumentos de reforma urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, ainda mais quando outras modalidades de controle, previstos na Constituição, sobretudo a legislativa e a judiciária, têm-se mostrado de duvidosa operacionalidade e eficiência. As normas contidas no Capítulo IV do Estatuto prevêm, assim, diversas formas de participação que dão concreção a essa dupla função social da participação popular: a de aferir legitimidade às ações municipais e a de exercer o controle dessas mesmas ações (MATTOS, 2002, p. 301)

Portanto, é possível observar que o Estatuto da Cidade, através da Gestão Democrática Municipal possibilita a participação popular nos processos de gestão do município, bem como, garante o direito à participação popular, assegurado pelo princípio da soberania popular (art.1º, parágrafo único).

Sendo assim, além de contribuir com o aprimoramento democrático, através da efetiva participação da sociedade, é garantido o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da presente atuação da população na preservação e proteção ao meio ambiente. Além disso, mediante a participação em decisões políticas, econômicas e ambientais é possível um aumento de chances para a obtenção do tão almejado desenvolvimento local sustentável.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BOTÊLHO, Lucas Antônio Viana; SANTOS, Francisco Kennedy Silva dos. Ecocidadania, Educação Ambiental e Ensino de Geografia. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, v. 21, n. 1, p. 54-64, 2017. DOI: 10.5902/2236499422331.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF:: Presidência da República, [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 01 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF:: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em: 01 fev.2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 20 abr. 2023.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 20 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF:: Presidência da República [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 01. Fev. 2022.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CARVALHO, Sonia Nahas. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **Revista Scielo Brasil**. São Paulo. 2001.

DIAS, D. M. S. **Democracia Urbana: É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?** Curitiba: Juruá Editora, 2010.

FERRAZ, Danilo Santos; SOUZA, Thaís Cruz de. **Autonomia municipal fundamental: o poder local na efetivação de direitos sociais no Brasil**. 2010.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. CONAE. 2014

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, v. 14, p. 492-512, 2018.

JACOBI, Pedro. Poder Local, Políticas Sociais e Sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, n. 8, v. 1, pp. 31-48, 1999.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n. 3, 2017.

LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e movimentos sociais na construção da cidadania ecológica e planetária. In: LOUREIRO, F. B.; LAYARARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. de (Orgs.). **Educação ambiental: repensando o espaço do cidadão**. São Paulo: Cortez, 4. ed. 2008. p. 69-98.

- MALINVERNI, Clóvis Eduardo; GRAZIANO, Sergio. O Direito Ao Ambiente como Direito humano: comentário sobre o Discurso Acadêmico. In: PRONER et al. (Coords) **70º aniversário de la declaración universal de derechos humanos**. La protección internacional de los Derechos Humanos en cuestión. Valencia: Tirant Lo lanch, 2018.
- MATTOS, L. P. **Da Gestão Democrática da Cidade**. In: MATTOS, L. P. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MORAES, Alexandre D.; KIM, Richard P. **Cidadania: O novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. Grupo GEN, 2013.
- NASCIMENTO, Rafael Rodrigues. **O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2021.
- SANTIN, J.; MENEGAZ BITENCOURT, J. C. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **Revista História: Debates e Tendências**, v. 15, n. 1, p. 101-113, 19 ago. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5335/hdtv.15n.1.5279>.
- SANTIN, Janaína Rigo. Princípio constitucional da participação e poder local: uma análise a partir do Ordenamento Jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto**, Luanda, n. 10, p. 9-27, ago. 2011.
- SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação popular ambiental e cidadania solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. v. 32, n. 63, pp. 235-270, 2011. DOI: 10.5007/2177-7055.2011v32n63p235.
- SANTIN, Janaína Rigo; Favretto, Mariane. Poder Local, Participação Popular e Clientelismo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n.50, 2017.
- SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia Virgínia. Plano Diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. **Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM**, v. 20, 2006.
- SANTOS, Carolinne Nhoato dos; TAFFAREL, Claridê Chitolina. Autonomia municipal, poder local e participação popular. **Revista Justiça do Direito**, v. 27, n. 2, p. 275-297, 2013.
- SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.
- SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 1., 2016 (p. 273-298).
- SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, 2007.
- SCHARF, Regina. **Manual de Negócios Sustentáveis**. São Paulo, Amigos da Terra, 2004.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2006.
- UNITED NATIONS. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>. Acesso em 20 de Abril de 2023.