

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

JOSÉ ROBERTO ANSELMO

EDINILSON DONISETTE MACHADO

CAIO HENRIQUE LOPES RAMIRO

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Roberto Anselmo; Edinilson Donisete Machado; Caio Henrique Lopes Ramiro – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-624-5

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Constituição. 3. Teoria constitucional. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

A presente obra coletiva reúne os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho “Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II”, realizado no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, espaço acadêmico destinado ao debate qualificado, plural e crítico sobre os desafios contemporâneos do constitucionalismo, da teoria constitucional e da democracia.

A realização do encontro em formato virtual reafirma a capacidade do CONPEDI de promover a circulação nacional do conhecimento jurídico, aproximando pesquisadores de diferentes regiões do país e ampliando o acesso ao debate científico. Ainda que mediado por ferramentas digitais, o ambiente virtual preserva a densidade acadêmica, a cooperação institucional e o compromisso com a construção coletiva de reflexões voltadas ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Os artigos que compõem esta coletânea revelam a diversidade e a atualidade dos temas enfrentados pela teoria constitucional contemporânea. As pesquisas percorrem questões centrais como a teoria discursiva do Direito, a força normativa e irradiadora da Constituição, a participação cidadã na tutela dos direitos fundamentais, o poder constituinte, o constitucionalismo digital, a soberania em contexto pós-moderno, o papel do Supremo Tribunal Federal, a legitimidade democrática das decisões estruturais, a cidadania, a accountability judicial e as tensões entre jurisdição constitucional e democracia.

Um primeiro eixo de reflexão concentra-se nos fundamentos teóricos da Constituição e da democracia. Os trabalhos dedicados à teoria discursiva de Habermas, à força irradiante da Constituição sobre os demais ramos do Direito e à teoria do poder constituinte demonstram a permanência de problemas estruturais da teoria constitucional, especialmente quanto à legitimação do poder, à centralidade dos direitos fundamentais e à relação entre Constituição, deliberação pública e democracia.

Outro núcleo relevante da obra volta-se à participação política, à cidadania e aos limites da democracia representativa. As pesquisas sobre a participação do cidadão na construção e tutela dos direitos fundamentais, os graus de cidadania na Constituição de 1891 e a

democracia brasileira como limitada poliarquia evidenciam que a democracia não pode ser compreendida apenas como procedimento eleitoral, mas como processo permanente de inclusão, participação, controle social e efetivação de direitos.

A coletânea também enfrenta, com especial densidade crítica, o papel das instituições judiciais no Estado Democrático de Direito. Os estudos sobre a rejeição de indicado ao Supremo Tribunal Federal, as propostas de emenda constitucional relacionadas ao papel do STF, as decisões estruturais, o experimentalismo constitucional, o regimento interno da Suprema Corte, a atuação do Conselho Nacional de Justiça e a crise de confiança no Poder Judiciário revelam a centralidade do debate sobre legitimidade democrática, separação de poderes, autocontenção, accountability e governança constitucional.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal aparece como instituição decisiva para a compreensão das disputas constitucionais brasileiras contemporâneas. A análise de casos relevantes, de arranjos jurídico-institucionais, de reações legislativas e de possíveis mutações constitucionais demonstra que a jurisdição constitucional se encontra permanentemente tensionada entre o dever de proteção dos direitos fundamentais e a necessidade de preservação da legitimidade democrática de suas decisões.

Outro eixo de grande atualidade diz respeito ao constitucionalismo digital e aos novos desafios impostos pelas tecnologias às garantias fundamentais. A pesquisa sobre dever de cuidado e restrições de segurança em plataformas digitais, a partir da experiência da plataforma Roblox, evidencia que a transformação tecnológica exige novas categorias de proteção constitucional, especialmente em ambientes digitais frequentados por crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis. A digitalização das relações sociais impõe ao Direito Constitucional o dever de repensar responsabilidade, proteção, liberdade, segurança e regulação democrática dos espaços virtuais.

A obra ainda contempla importantes reflexões sobre soberania, preferências coletivas e reconfigurações pós-modernas do poder político. Em um cenário marcado por fragmentação institucional, pluralização de atores sociais e deslocamento de centros decisórios, a soberania deixa de ser examinada apenas como autoridade estatal vertical e passa a ser problematizada em suas dimensões democráticas, sociais e comunicativas.

Também se destaca a análise do efeito backlash e da reação legislativa em matéria constitucional, especialmente a partir do caso da vaquejada. O tema revela a complexidade

das interações entre decisões judiciais, deliberação parlamentar, valores sociais, proteção de direitos e disputa política, demonstrando que a Constituição é permanentemente interpretada, tensionada e reconstruída no espaço público.

Em conjunto, os trabalhos reunidos nesta obra evidenciam que Constituição, teoria constitucional e democracia formam um campo de investigação indissociável. A pluralidade temática da coletânea não compromete sua unidade; ao contrário, revela que os grandes desafios constitucionais contemporâneos exigem abordagens múltiplas, críticas e interdisciplinares, capazes de compreender as relações entre direitos fundamentais, instituições, cidadania, jurisdição, tecnologia e participação democrática.

Esta publicação representa, portanto, contribuição relevante para o fortalecimento da pesquisa jurídica brasileira. Ao reunir estudos apresentados no IX Encontro Virtual do CONPEDI, a obra reafirma o compromisso dos Programas de Pós-Graduação em Direito com a produção científica qualificada, com o debate democrático e com a construção de respostas jurídicas adequadas aos dilemas do constitucionalismo contemporâneo.

Ao apresentar esta coletânea, registra-se o reconhecimento aos autores e autoras pelos estudos desenvolvidos e pela qualidade das reflexões submetidas ao debate acadêmico. Espera-se que a obra contribua para o aprofundamento das discussões sobre Constituição, teoria constitucional e democracia, estimulando novas pesquisas e fortalecendo o compromisso comum com a efetividade dos direitos fundamentais e a preservação do Estado Democrático de Direito.

Coordenadores do Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II

José Roberto Anselmo

Centro Universitário de Bauru — Instituição Toledo

Edinilson Donisete Machado

Universidade Estadual do Norte do Paraná — UENP

Caio Henrique Lopes Ramiro

Instituição Toledo de Ensino

**A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA CONSTRUÇÃO E NA TUTELA DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS: LIMITES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DA
LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA NO ÂMBITO MUNICIPAL**

**CITIZEN PARTICIPATION IN THE FORMATION AND PROTECTION OF
FUNDAMENTAL RIGHTS: LIMITS OF PUBLIC HEARINGS AND
EXTRAORDINARY STANDING AT THE MUNICIPAL LEVEL**

Fabício Veiga Costa ¹
Luciana de Melo Fraga ²
Bruno Luiz Coutinho ³

Resumo

O artigo tem como objetivo geral analisar as audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo e a legitimidade processual extraordinária, como instrumentos de formação e tutela dos direitos fundamentais, com enfoque nas realidades sociais dos municípios. A relevância do tema se evidencia pelo impacto direto das decisões municipais na vida coletiva e pela crise de efetividade existente dos mecanismos de participação social. No desenvolvimento da pesquisa, sustenta-se que o município é o locus de conversão dos direitos fundamentais, exigindo atuação estatal empenhada e participação cidadã ativa. Contudo, argumenta-se que as audiências públicas, embora previstas como espaços democráticos, operam frequentemente de modo meramente formal, com baixa adesão popular e reduzida influência na construção do direito, enquanto a legitimidade extraordinária concentra a atuação processual em legitimados exclusivos, afastando os titulares dos direitos, os próprios cidadãos, da tutela jurisdicional. A artigo adota abordagem qualitativa, com método indutivo e pesquisa bibliográfica, analisando institutos jurídicos a partir de referenciais teóricos clássicos e contemporâneos, visando identificar limites e propor reflexões críticas. Ao final, conclui-se que ambos os mecanismos, tal como hoje estruturados, restringem a participação da coletividade afetada, confirmando a hipótese de que há dissociação entre participação formal e real, sendo certo que o aprimoramento é extremamente necessário ao povo e aos direitos fundamentais que lhes são caros.

Palavras-chave: Município, Direitos fundamentais, Audiências públicas, Legitimidade processual extraordinária, Participação coletiva

Abstract/Resumen/Résumé

The general objective of this article is to analyze public hearings within the Legislative

¹ Professor do Mestrado e Doutorado da Universidade de Itaúna -MG-. Possui doutorado e mestrado em Direito Processual; pós-doutorado em Educação, Psicologia e Direito. E-mail: fabicio.veiga.costa@gmail.com

² Advogada. Mestranda em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT).

³ Advogado. Mestrando em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT).

Branch and extraordinary procedural legitimacy as instruments for the formation and protection of fundamental rights, with a focus on the social realities of municipalities. The relevance of this topic is evident in the direct impact of municipal decisions on collective life and in the current crisis of effectiveness affecting mechanisms of social participation. In the course of the research, it is argued that the municipality is the locus of the realization of fundamental rights, requiring committed state action and active citizen participation. However, it is argued that public hearings, although intended to be democratic forums, often operate in a purely formal manner, with low public participation and limited influence on the development of the law, while extraordinary standing concentrates procedural action on exclusive parties with standing, thereby excluding the holders of rights—the citizens themselves—from judicial protection. The article adopts a qualitative approach, using an inductive method and bibliographic research, analyzing legal institutions based on classical and contemporary theoretical frameworks, aiming to identify limitations and propose critical reflections. In conclusion, it is found that both mechanisms, as currently structured, restrict the participation of the affected community, confirming the hypothesis that there is a disconnect between formal and actual participation, and that improvement is urgently needed for the people and the fundamental rights they hold dear.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipality, Fundamental rights, Public hearings, Extraordinary procedural standing, Collective participation

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar as audiências públicas do Poder Legislativo e a legitimidade processual extraordinária como ferramentas de formação e de tutela dos direitos fundamentais, com enfoque nas realidades sociais dos municípios. Parte-se da compreensão do município como locus em que se convergem esses direitos, por concentrar as vivências e as demandas cotidianas da população.

A escolha do tema justifica-se pela importância da participação do cidadão na construção e na proteção dos direitos fundamentais, por ser na municipalidade em que as decisões públicas impactam diretamente a vida dos indivíduos em sua coletividade. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de instrumentos que aproximem a sociedade do processo de construção e do mecanismo de proteção jurisdicional de seus direitos coletivos.

O artigo está construído em quatro partes, partindo do município como espaço de concretização dos direitos fundamentais, até a análise das características teóricas e práticas dos instrumentos institucionais de participação, inseridos no locus municipal, e seus níveis de garantia dos direitos da população.

Inicialmente, aborda-se o município como local onde os direitos basilares à pessoa humana se convergem, destacando a convivência em *polis* e o exercício da cidadania em coletividade. Busca-se evidenciar o papel da administração pública na promoção do bem-estar social, bem como a importância da participação popular na construção e na proteção de seus direitos.

Na sequência, examina-se o papel das audiências públicas no processo legislativo municipal, discorrendo sobre sua previsão normativa, finalidade e funcionamento. Nesse ponto, consideram-se as audiências como instrumento de participação popular nas decisões administrativas e políticas, prévias às decisões jurisdicionais, que apenas se fazem necessárias quando há falha na efetivação dos direitos fundamentais decorrentes dessas decisões “primárias”.

Em seguida, fazendo ponte à esfera jurisdicional, analisa-se a legitimidade extraordinária na tutela coletiva, com foco em sua estrutura jurídica, nos tipos de ações coletivas, nos sujeitos aptos a exercê-la e na forma como se dá a defesa dos direitos transindividuais no nosso sistema processual.

O estudo adota o marco teórico na perspectiva do sistema participativo, que compreende a participação do cidadão como indispensável à democracia e à efetivação dos direitos fundamentais. O trabalho dialoga com autores clássicos e autores contemporâneos, como Aristóteles, Jürgen Habermas e Hans-Georg Gadamer, além de João Batista Moreira Pinto,

Boaventura de Sousa Santos, Bistra Istefanova Apostolova, Fabrício Veiga Costa, Flávio Quinaud Pedron, José Emílio Medauar Ommati, Alisson Diego Batista Moraes e Vicente de Paula Maciel Júnior, cujas contribuições permitem compreender o papel do Estado, da cidadania e dos mecanismos institucionais de participação, tanto no plano político quanto no jurisdicional.

Diante desse contexto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: as audiências públicas e a legitimidade processual extraordinária, da forma em que se dão atualmente, limitam a participação do cidadão na formação e na tutela dos direitos fundamentais no âmbito municipal?

Para o desenvolvimento da pesquisa e da resposta à pergunta-problema, adota-se abordagem qualitativa, tendo em vista que o estudo se volta à análise de institutos jurídicos e à compreensão de fenômenos relacionados à participação democrática. Utiliza-se o método indutivo, partindo da análise de mecanismos específicos, como as audiências públicas e a legitimidade processual extraordinária, para uma construção mais ampla sobre a efetivação dos direitos fundamentais. Trata-se de pesquisa bibliográfica, que permite examinar o tema a partir de maiores perspectivas, possibilitando a identificação de limites e a proposição de reflexões de aprimoramento dos instrumentos analisados.

2. O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O *locus* municipal se apresenta como o espaço natural de convergência dos direitos fundamentais. É nesse cenário que é preciso ser garantido ao cidadão acesso à saúde, educação, infraestrutura, mobilidade etc., essenciais à dignidade e subsistência humana. Os direitos fundamentais se projetam na vida em *polis*, enquanto núcleo em que se enraíza a convivência social e onde se torna indispensável que se tenha organização política e garantia do bem-estar à população.

A compreensão do papel do município na promoção do bem comum pode ser iluminada pela tradição teórica clássica. Para Aristóteles, a política ocupa posição central na vida comunitária, porque é aquela que busca o bem humano em seu sentido mais elevado (ARISTÓTELES, 2013, p. 55). Nessa perspectiva, a organização da vida coletiva não pode se limitar a estruturas formais de poder, mas, acima de tudo, à necessidade de que o Poder Público, sensível às realidades sociais, promova condições adequadas ao povo.

Dessa maneira, os direitos fundamentais possuem uma dimensão de eficácia que exige atuação concreta do Estado. Não basta sua previsão no texto constitucional, sendo indispensável que sejam implementadas condições materiais que viabilizem sua fruição pela coletividade. Logo, a atuação atenta de governo no âmbito municipal é crucial, pois é nesse espaço que se estruturam políticas públicas destinadas a garantir aos cidadãos acesso aos direitos basilares.

Essa concepção se aprofunda quando se observa que a justiça, enquanto virtude, desempenha papel essencial na organização da vida coletiva. Aristóteles afirma que a justiça consiste em uma disposição de caráter que leva o indivíduo a agir conforme o que é justo e a desejar o que é justo, estando diretamente relacionada ao respeito às leis e à probidade nas relações sociais (ARISTÓTELES, 2009, p. 121). Assim, a atuação estatal, composta por homens e mulheres responsáveis pelo serviço à população, deve estar alinhada com interesses que ultrapassem o plano individual agente político e se projetar sobre os destinatários.

Destaca-se que o planejamento público pelo Poder Executivo Municipal assume papel central, como instrumento de concretização dos direitos fundamentais, na medida em que orienta a atuação estatal em direção às necessidades coletivas. A ausência de planejamento, ou sua realização de modo meramente formal, compromete a eficácia das políticas públicas e fragiliza a garantia dos direitos na realidade municipal. Não se trata apenas de organizar ações administrativas, mas de estabelecer diretrizes que promovam um desenvolvimento social equilibrado, alinhado às demandas reais e locais da população.

Nesse ponto, a contribuição de Alisson Diego Batista Moraes se revela especialmente importante, ao apontar que o planejamento público não deve ser compreendido como um simples procedimento técnico, mas como um processo sistemático de construção de metas, estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento harmonioso da sociedade (MORAES, 2025, p. 56). Sob uma leitura que dialoga com a tradição aristotélica, o autor sustenta que o planejamento representa uma manifestação concreta do compromisso do Estado com a promoção da justiça e do bem comum.

O papel do município como garantidor desses direitos se materializa, sobretudo, por meio de políticas públicas, que devem ser estruturadas a partir do planejamento adequado. É certo que a consolidação dos direitos fundamentais no município depende de uma atuação da Administração Pública alinhada com o planejamento e o bem-estar da população. O município, enquanto espaço mais próximo da vivência social, requer uma Gestão capaz de traduzir as demandas coletivas em políticas públicas eficazes, exigindo responsabilidade política e compromisso com os valores que sustentam a ordem democrática.

No entanto, muitas vezes, os municípios enfrentam entraves relevantes, não apenas por ausência de planejamento adequado, mas por limitações estruturais e orçamentárias, excessiva burocratização e a ocorrência de práticas corruptivas. Esses fatores, e outros, comprometem a capacidade do Poder Público de responder de forma eficiente às demandas sociais, gerando impactos diretos na concretização dos direitos fundamentais na *polis*.

Essa é a realidade de diversos municípios brasileiros, que deixam à mercê grupos variados de cidadãos, nos mais diversos setores, como saúde, educação, mobilidade, saneamento básico e outras. Além disso, é certo que as fragilidades da atuação estatal não atingem a coletividade de modo uniforme, recaindo mais intensamente sobre aqueles que pertencentes a grupos sociais economicamente vulneráveis, que carecem e enfrentam dificuldades de acesso a serviços públicos essenciais.

2.1 A VIVÊNCIA SOCIAL E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA DA COLETIVIDADE

Nesse contexto, é importante abordar a cidadania e o seu exercício pela população. Ela se revela no modo como o indivíduo se insere na vida coletiva, interage com as estruturas públicas e participa da construção das decisões que impactam o seu cotidiano. Por isso, a cidadania, mais do que um status jurídico, precisa assumir um caráter ativo, do povo, destinatário das políticas públicas, com a dinâmica do Estado Democrático de Direito.

No plano institucional do Município, essa dimensão ativa converge ao Poder Legislativo municipal, haja vista a proximidade com a realidade social que o abarca e pelo dever que tem para com ela. Nesse contexto, o vereador ocupa uma posição peculiar, haja vista que ao mesmo tempo em que integra a estrutura estatal, permanece em contato direto com a própria população, sendo, praticamente, o primeiro receptor das insatisfações, das necessidades e das expectativas coletivas. É nesse movimento natural, do contato da coletividade com o edil, que se inicia a tradução das demandas sociais em atuação estatal.

Mas essa dinâmica não pode se sustentar apenas na representação formal. Para além dela, necessita-se que o espaço legislativo funcione como ambiente de escuta e construção com o coletivo. A legitimidade das decisões públicas não pode decorrer unicamente do procedimento legal, mas da abertura real ao diálogo com a sociedade. Nessa perspectiva, compreende-se que, no Estado Democrático de Direito, a validade do direito está condicionada à sua formação em processos que possibilitem a participação e a aceitação racional dos cidadãos, de modo que a construção da vontade política se vincula a práticas discursivas inclusivas e abertas à coletividade (HABERMAS, 1997, p. 171).

Dessa forma, compreender o que a sociedade demanda não é tarefa simples, e certamente não é neutra. As necessidades que emergem no cotidiano municipal, espaço vivo de convergência social, não surgem de forma isolada ou instantânea, mas carregam consigo marcas de experiências anteriores, valores compartilhados e até conflitos que se prolongam no tempo.

Nesse sentido, a reflexão de Hans-Georg Gadamer ajuda a perceber que aquilo que se apresenta à compreensão não se revela de imediato, exigindo sempre algum nível de mediação interpretativa (GADAMER, 2003, p. 19). Em direção semelhante, com base na hermenêutica gadameriana, Flávio Quinaud Pedron e José Emílio Medauar Ommati observam que não estamos diante de significados construídos ao acaso, mas inseridos em uma tradição que se apresenta como pano de fundo de sentido, a partir da qual se tornam possíveis as interpretações das realidades (PEDRON; OMMATI, 2025, p. 26).

Embora os últimos autores desenvolvam essa reflexão direcionando para o hermenêuta jurisdicional, faz muito sentido considerar essa compreensão na dimensão política, na medida em que a formação das decisões públicas pelo Poder Legislativo, de igual modo requer esforço interpretativo em relação às experiências e demandas sociais, em busca de um horizonte de sentido da coletividade eventualmente prejudicada.

Essa perspectiva é de extrema importância, porque impede uma aceitação da construção social de faixada. Quando o cidadão se manifesta, ou quando deixa de se manifestar, há sempre um contexto que precisa ser considerado. O alcance da atuação legislativa depende, em alguma medida, da capacidade de compreender esse horizonte, que não se limita ao que é imediato ou aparente, exigindo-se abertura e esforço interpretativo do agente político. Ignorar isso pode levar a respostas institucionais superficiais.

O aspecto de fragilidade da coletividade mostra que, por mais relevante que seja a função legislativa, na captação das demandas coletivas, na criação normativa e na fiscalização face ao Poder Executivo, ela não se mostra suficiente para assegurar a efetivação dos direitos. Muitas vezes, as necessidades sociais permanecem desatendidas, perpetuando limitações do sistema de saúde, falhas do modelo educacional, ausência de programas de moradia popular, etc.

Nessa linha, João Batista Moreira Pinto chama atenção para o fato de que as construções jurídico-políticas no Brasil não se formam apenas a partir das estruturas estatais, mas das mobilizações e das resistências da própria sociedade civil, sobretudo quando se evidenciam os limites dos poderes instituídos. Ao reconhecer que o Direito se constrói em meio a disputas e à atuação de grupos sociais que buscam afirmar e concretizar direitos, reforça-se a

compreensão de que a participação social não é mero complemento da atuação estatal, mas parte integrante da própria dinâmica democrática (PINTO, 2021, p. 439-441).

Por essa razão, o fortalecimento da cidadania exige a ampliação e qualificação dos canais participativos, através dos quais a coletividade não apenas reivindique direitos, mas também participe ativamente da sua definição e implementação. O exercício da cidadania exige participação verdadeira da coletividade e interpretação sensível pelo agente político, como condição indispensável para a concretização dos direitos fundamentais.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

As audiências públicas podem ser consideradas instrumentos institucionais voltados à promoção da participação popular nos processos de tomada de decisão, como espaços formais de escuta e diálogo, nos quais cidadãos, entidades e demais interessados têm oportunidade de se manifestar sobre assuntos sociais, contribuindo para a formação das decisões públicas. Trata-se, portanto, de mecanismo que busca aproximar o Poder Público da sociedade, possibilitando que diferentes perspectivas sejam consideradas no processo deliberativo.

No ordenamento jurídico brasileiro, a realização de audiências públicas encontra respaldo em diversos diplomas legais. Em nível constitucional, a Constituição da República, embora não trate expressamente sobre as audiências públicas, consagra a participação popular como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, destacando-a em diversos dispositivos.

Em âmbito infraconstitucional, destaca-se a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que prevê a realização de audiências públicas como instrumento de gestão democrática urbana (art. 2º, II e art. 43, II)¹, e até mesmo a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece a necessidade de audiências públicas para discussão de matérias orçamentárias,

¹BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...]

II – debates, audiências e consultas públicas;”

diretamente relacionadas ao planejamento e à concretização das políticas públicas pelo Poder Executivo ao longo da gestão (art. 48, §1º, I)².

No plano municipal, por sua vez, cabe às Leis Orgânicas e aos regimentos internos das Câmaras Municipais disciplinarem a forma de convocação, realização e funcionamento das audiências públicas. Essa autonomia normativa revela, sobretudo, a importância de que os municípios estabeleçam regras claras e efetivas para o funcionamento desses espaços, de modo a garantir não apenas sua existência formal, mas sua capacidade real de promover a participação cidadã.

As audiências públicas se apresentam como instrumentos voltados à ampliação da transparência, ao fortalecimento da participação popular e à legitimação das decisões estatais. Ao possibilitarem a manifestação direta da sociedade sobre temas relevantes, elas devem contribuir para a construção de decisões mais alinhadas às demandas coletivas, além de impulsionar o exercício da cidadania no locus municipal.

Contudo, importante ponderar, na perspectiva desenvolvida por Bistra Stefanova Apostolova, que a efetividade dos mecanismos de participação popular não se esgota em sua formalidade. A autora destaca que a participação democrática depende de condições mínimas de igualdade, sem as quais a liberdade e a própria manifestação social ficam comprometidas, além de apontar as limitações da representação legislativa, muitas vezes concentrada em grupos com maior poder e voz. Nesse cenário, as audiências públicas assumem papel relevante como instrumentos de ampliação da escuta e inclusão social, devendo propiciar uma participação real e com capacidade de influenciar o processo decisório (APOSTOLOVA, 2021, p. 111-112; 116-117).

Por isso mesmo, a absorção das manifestações sociais exige, por parte das autoridades, tomadoras das decisões públicas, harmonia com o que propõe o Estado Democrático de Direito. Não basta a mera abertura formal de espaços participativos, sendo indispensável que tais manifestações sejam verdadeiramente consideradas no processo decisório, sob pena de esvaziamento do ideal constitucional de democracia.

²BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000. “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;”

Nessa linha, Flávio Quinaud Pedron e José Emílio Medauar Ommati compreendem o Estado Democrático de Direito como um verdadeiro paradigma, um imaginário social moderno que funciona como matriz de sentido para a vida coletiva (PEDRON; OMMATI, 2025, p. 64). Fazendo ponte ao tema aqui discorrido, a atuação dos agentes políticos não pode se afastar desse referencial, devendo estar orientada por práticas que guardam os valores constitucionais, especialmente na esteira da participação popular e da construção legítima das decisões públicas.

Assim, a audiência pública deve ser compreendida como espaço de construção de sentido, no qual a pluralidade de experiências e visões de mundo exige postura democrática e aliada à compreensão das demandas apresentadas. É justamente nesse ponto que reside sua maior potencialidade e, ao mesmo tempo, o desafio de sua concretização no âmbito do processo legislativo municipal.

3.1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E O DÉFICIT DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Feitos os apontamentos sobre a finalidade e os valores que englobam as audiências públicas, apesar de sua relevância enquanto instrumento de participação, registra-se que poucas vezes elas cumprem a função que lhes é atribuída. Um dos pontos mais evidentes nesse contexto é a reduzida participação popular. Em muitos casos, a população sequer tem conhecimento da realização dessas audiências ou não se sente motivada a participar, seja por descrédito à política, seja pela descrença de que sua manifestação produzirá efeitos concretos.

A baixa participação popular revela um distanciamento crescente entre a população e as instituições democráticas. Como observa Boaventura de Sousa Santos, há um processo de exclusão social que afasta parcelas significativas da população da vida pública e dos benefícios da cidadania, o que ele denomina fascismo social (SANTOS, 2007, p. 88). Ainda seguindo raciocínio de Boaventura, a permanência de uma democracia formal, sem efetiva redistribuição democrática, contribui para a formação de relações desiguais de poder, nas quais grupos mais fortes impõem limites à participação dos mais vulneráveis, resultando em uma democracia de baixa intensidade (SANTOS, 2007, p. 90).

A forma como as audiências públicas são organizadas, em muitos municípios, reforça a baixa intensidade democrática. Isso se verifica pela divulgação insuficiente, realização em horários incompatíveis com a rotina da população ou adoção de uma linguagem excessivamente técnica. Soma-se a isso um formato pouco dinâmico e pouco acolhedor ao verdadeiro debate, o transformando um espaço potencialmente participativo em um ambiente de minguada

acessibilidade. Assim, a limitação da participação não decorre, em primeiro lugar, de uma postura desinteressada do cidadão, mas, em grande medida, da falta de zelo institucional e da ausência de consciência ontológica na operacionalização das audiências.

Isso quando as audiências públicas não são feitas por mera formalidade pelo Poder Legislativo. Não raras vezes, as audiências são realizadas apenas para o cumprimento de exigências legais ou regimentais, sem que haja compromisso real com o debate e o interesse coletivo. Nesses casos, a audiência passa a se limitar a um rito procedimental, esvaziado de participação. O desfecho do que se debate nessas ocasiões, em muitas situações, já se encontra previamente construído, restando ao cidadão apenas a possibilidade de manifestação simbólica, sem influência sobre o resultado final.

Jürgen Habermas destaca que a legitimidade do direito está vinculada a processos comunicativos nos quais argumentos, informações e posições possam ser debatidos de modo racional e em condições de participação livre de coerções, possibilitando a formação de convicções comuns e a construção de decisões coletivamente justificáveis (HABERMAS, 1997, p. 190-191). Quando tais condições não são observadas, seja pela baixa participação, seja pela condução meramente formal das audiências, esvazia-se o potencial do poder comunicativo, comprometendo não apenas a qualidade do debate público, mas a própria legitimidade das decisões que dele deveriam resultar.

Portanto, o que se observa é que a participação nas audiências públicas, embora formalmente assegurada, raramente se traduz em efetiva incidência sobre as decisões públicas e sobre a concretização dos direitos, que, tratando-se da realidade municipal, são em grande escala direitos fundamentais da vida na *polis*. Torna-se imprescindível que se repense o compromisso institucional com esses mecanismos e, acima de tudo, com a própria população, portando-se o agente político como um destinatário fecundo da demanda coletiva.

4. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA NO PROCESSO COLETIVO E A REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

No Brasil, a legitimidade extraordinária é o modelo jurídico adotado para a proteção jurisdicional dos direitos que ultrapassam a esfera individual. Por meio dela, determinados sujeitos são autorizados a atuar em nome próprio na defesa de interesses alheios, de natureza coletiva, difusa ou individual homogênea. A construção desse modelo parte da compreensão de que, diante da dispersão dos titulares ou da complexidade das situações coletivas, a atuação individual tende a não alcançar, por si só, a tutela jurisdicional necessária.

Essa forma de legitimação está prevista em diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro. Nossa atual Constituição da República atribui ao Ministério Público a função de promover a ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos (art. 129, III)³, além de admitir a atuação de associações na defesa de seus membros (art. 5º, XXI)⁴. Em plano infraconstitucional, a Lei nº 7.347/1985⁵ disciplina a ação civil pública e seus contornos, sendo um dos principais tipos de ação coletiva.

Indo além, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) exerce papel relevante ao prever a tutela coletiva na esfera dos direitos dos consumidores, em seu art. 81 e seguintes⁶. E a Lei nº 12.016/2009⁷ disciplina o mandado de segurança coletivo, instrumento que permite a entidades representativas atuar na proteção de direito líquido e certo de seus membros ou associados, ampliando as vias de acesso à jurisdição.

Esses sujeitos são previamente definidos pelo ordenamento jurídico como legitimados extraordinários. Dentre eles, destacam-se o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, bem como as associações que preencham os requisitos legais. A lógica da legitimação desses entes decorre de sua vinculação institucional

³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”

⁴BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;”

⁵ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a outros interesses difusos e coletivos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1985.

“Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.”

⁶ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990.

“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

⁷ BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 ago. 2009.

“Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.”

com a defesa de interesses coletivos, seja pela natureza de suas funções, seja pela representatividade que exercem em relação a determinados grupos sociais.

Essa delimitação também está prevista na legislação infraconstitucional, especialmente no art. 5º⁸ da Lei nº 7.347/1985, que elenca os legitimados para a propositura da ação civil pública, e no art. 82º do Código de Defesa do Consumidor, que amplia esse rol no âmbito das relações de consumo. Já no mandado de segurança coletivo, a Lei nº 12.016/2009, por meio de seu art. 21¹⁰, também estabelece legitimidade a partidos políticos com representação no Congresso Nacional e a organizações sindicais, entidades de classe e associações, desde que atuem em defesa dos direitos de seus membros ou associados.

A atuação concentrada nos legitimados lhes atribui papel central na dinâmica do processo coletivo. São esses sujeitos que provocam a atuação jurisdicional e estruturam a pretensão levada a juízo. Essa configuração lhes confere relevante autonomia, enquanto a participação direta dos titulares tende a se reduzir, restando-lhes uma posição secundária na construção da solução jurídica que lhes diz respeito.

Como observa Fabrício Veiga Costa, ao contrário do sistema da *class action* norte-americano, no qual o cidadão pode figurar diretamente como autor da ação coletiva, o

⁸ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a outros interesses difusos e coletivos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1985.

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público;

II – a Defensoria Pública;

III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V – a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

⁹ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990.

“Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.”

¹⁰ BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 ago. 2009.

“Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.”

ordenamento brasileiro adota um modelo de legitimação restrita, baseado em um rol taxativo de legitimados. Tal configuração implica a exclusão dos próprios interessados da construção do provimento jurisdicional, não por ausência de interesse, mas simplesmente por não terem sido autorizados pelo legislador a ocupar o polo ativo da demanda (COSTA, 2012, p. 128).

A centralização da iniciativa processual em um número restrito de legitimados, aliada à sub-participação dos titulares dos direitos, evidencia um distanciamento entre a coletividade afetada e a construção da resposta jurisdicional. O sistema, ainda que formalmente delineado para a proteção de interesses coletivos, apresenta fragilidades que comprometem sua realização verdadeira, sobretudo no âmbito municipal, onde as demandas sociais são mais imediatas e sensíveis à ausência de atuação institucional efetiva.

4.1 LIMITES DA PARTICIPAÇÃO INDIRETA E O AFASTAMENTO DO CIDADÃO DA TUTELA COLETIVA

A reflexão científica sobre a tutela jurisdicional coletiva deve, além de clarear as aporias do sistema vigente, contribuir para o aprimoramento do modelo jurídico, estimulando alternativas que possam tornar realidade a efetividade da participação social, ou, no mínimo, se aproximar a ela. Partindo das premissas do item anterior, constata-se que o modelo representativo adotado no nosso país não garante a inclusão dos titulares dos direitos transindividuais na tutela jurisdicional, concentrando o protagonismo nos legitimados extraordinários.

No contexto da nossa atual Constituição da República, o Estado Democrático de Direito deve ser reconhecido como uma base de compreensão e aplicação dos direitos fundamentais. Flávio Quinaud Pedron e José Emílio Medauar Ommati, nessa perspectiva, destacam que o surgimento dos direitos difusos amplia e transforma o sentido de igualdade e liberdade, que não podem ser compreendidos isoladamente, sendo certo que o direito de todo indivíduo, em sua comunidade, deve ser tratado com igual respeito e consideração (PEDRON; OMMATI, 2014, p. 60-61). Assim, os direitos fundamentais passam a ter caráter integrado e, certos da integralidade, é fundamental que atuação institucional considere, sem exclusão, as particularidades e os contextos dos sujeitos envolvidos.

A partir dessa compreensão, a tutela coletiva não pode se restringir a uma atuação meramente formal dos legitimados, devendo assumir o compromisso democrático de incluir e considerar os titulares dos direitos envolvidos. A centralização da atuação processual, quando dissociada de mecanismos que permitam a escuta e a participação da coletividade afetada, reduz

a tutela a um exercício institucional distante da realidade social que busca proteger. Assim, há necessidade de repensar o modelo vigente, de modo a aproximar a tutela jurisdicional da ontologia coletiva e das premissas do Estado Democrático de Direito,

Nesse sentido, Vicente de Paula Maciel Júnior propõe a teoria das ações coletivas como ações temáticas, que desloca o foco processual para o tema ou objeto da demanda, com destaque ao conjunto de fatos ou situações jurídicas que afetam os interessados (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 174).

O deslocamento do foco processual proposto pelo autor significa que a ação coletiva deixa de ser estruturada exclusivamente a partir dos legitimados e passa a se organizar em torno do próprio tema ou problema coletivo submetido ao Judiciário. Com isso, o processo passa a ser concebido como um espaço aberto à participação dos sujeitos afetados, vinculando-os com mais especificidade e permitindo que façam intervenções e exerçam diretamente o contraditório.

Complementando essa linha de pensamento, fazendo referência ao Vicente de Paula Maciel Júnior, Fabrício Veiga Costa escreve sobre uma procedimentalização das ações temáticas. Para o autor, a construção do mérito processual deve ocorrer a partir da abertura do debate sobre os temas levados a juízo, permitindo que os interessados se vinculem às questões discutidas e, por essa via, tenham seus interesses considerados, ainda que não participem diretamente de todos os atos processuais. Nesse modelo, exige-se do julgador a adoção de mecanismos de ampla publicidade, em especial meios contemporâneos de comunicação, como forma de viabilizar a efetiva participação e a construção coletiva do mérito (COSTA, 2012, p. 227)¹¹.

Dessa forma, a superação das limitações do modelo representativo não passa pela sua negação, mas pelo seu aperfeiçoamento. A incorporação de mecanismos que ampliem a participação dos sujeitos afetados, como exemplo a estruturação temática do debate e da

¹¹ “Nas ações temáticas, não é necessário que todos os interessados se manifestem diretamente no processo sobre as questões ora debatidas. A proposta do jurista Vicente de Paula Maciel Júnior é que todos os interessados difusos sejam representados a partir dos temas levados ao juízo, ou seja, com a publicidade do objeto da ação temática, todos os interessados poderão participar da definição da matéria de mérito e da construção participada do mérito processual, mediante a vinculação a um dos temas levantados e correlatos ao objeto inicial da demanda. Dessa forma, não seria necessário que todos os interessados se manifestassem individualmente, a ponto de tornar inviável o processo coletivo. Cada interessado difuso teria a legitimidade de se vincular a um dos temas suscitados e ser representado quanto aos seus interesses mediante a vinculação à proposta temática apresentada por um grupo de pessoas (COSTA, 2012, p. 77).

A construção participada do mérito processual no modelo de processo coletivo desenhado a partir das ações temáticas depende de uma postura ativa do julgador em dar a maior publicidade possível ao objeto da demanda coletiva a todos os interessados difusos. Por isso, é importante ressaltar que o edital, ou a utilização dos veículos de imprensa falados, ouvidos e escritos, e o instrumento das redes sociais, são meios legítimos hoje para a construção da democracia, em virtude da maior facilidade da comunicação entre as pessoas.”

adequada publicidade dos atos processuais, é essencial para aproximar a tutela jurisdicional à realidade social que pretende alcançar. Assim, a construção do mérito deixa de ser um ato restrito aos legitimados e ao julgador, passando a refletir, ainda que de forma mediada, a pluralidade de vozes que compõem a coletividade, em especial no contexto da municipalidade, em que grupos sociais, deixados à mercê pelo Poder Público, carecem da tutela coletiva e da jurisdicionalização ativa para garantia dos direitos afetados.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo deixa claro que a participação do cidadão na formação e na tutela dos direitos fundamentais, no âmbito municipal, ocorre de forma limitada e com excessiva formalidade. Dessa forma, embora existam mecanismos institucionalmente previstos para viabilizar essa participação, como as audiências públicas e a legitimidade processual extraordinária, o modo como são estruturados e operacionalizados impede que cumpram a função democrática que lhes é atribuída.

No campo legislativo, as audiências públicas revelam um paradoxo claro, sendo que ao mesmo tempo em que se apresentam como instrumentos de abertura à participação popular, frequentemente operam de maneira fechada, pouco acessível e com reduzida capacidade de influência real sobre as decisões políticas. A baixa adesão popular, longe de indicar simples desinteresse da população, expõe falhas institucionais na condução desses espaços, que vezes e mais vezes não dialogam com a realidade social, nem se preocupam em criar condições concretas para o engajamento popular.

Já no âmbito da tutela coletiva, a legitimidade processual extraordinária se converge também à limitação participativa. Ao concentrar a atuação em determinados legitimados, o sistema afasta os próprios titulares dos direitos da construção da resposta jurisdicional. Ainda que essa estrutura tenha sido pensada para viabilizar a proteção de interesses coletivos, ela reproduz um modelo em que o cidadão permanece como destinatário da decisão, mas não como participante do processo que a forma.

Diante disso, em resposta à pergunta-problema, tem-se claramente que os limites das audiências públicas e da legitimidade processual extraordinária comprometem a participação efetiva do cidadão, restringindo sua atuação a espaços de baixa incidência prática, nos quais sua presença não se converte, necessariamente, em capacidade de influência. Em ambos os casos, há uma dissociação entre participação formal e participação real, com enfraquecimento do vínculo entre a coletividade e as decisões que impactam diretamente sua vida.

Essa constatação não conduz à inutilidade desses instrumentos, mas evidencia a necessidade de repensá-los a partir de uma lógica mais aberta e aliada ao Estado Democrático de Direito. No âmbito das audiências públicas, isso passa pela reestruturação de sua dinâmica, com maior preocupação com acessibilidade, transparência e, principalmente, com a incorporação sólida das manifestações sociais no processo decisório. Não se trata apenas de ouvir ou de cumprir formalidades, mas de considerar ontologicamente e apresentar respostas institucionais coerentes aos problemas da população.

No plano jurisdicional, a superação das limitações da legitimidade extraordinária exige a ampliação dos canais de participação no processo coletivo. Isso implica reconhecer que a proteção de direitos transindividuais não pode prescindir da escuta e da inserção, ainda que mediada, dos sujeitos afetados. A abertura procedimental, a publicidade qualificada e a valorização do debate em torno dos temas levados a juízo surgem como caminhos possíveis para aproximar o processo da realidade social que lhe dá origem.

O que se verifica, portanto, é que a efetividade dos direitos fundamentais no âmbito municipal não depende apenas da existência de instrumentos jurídicos ou políticos, mas da forma como são utilizados. Quando a participação é tratada como etapa meramente formal, perde-se sua principal função, a de aproximar o Poder Público da realidade social. Recolocar o cidadão no centro desse cenário é uma condição prática, imprescindível, para que os direitos fundamentais deixem de ser promessas normativas e passem a integrar, factualmente, a vida cotidiana da coletividade.

A cidade, enquanto espaço mais próximo da vida em comum, devia assegurar, por meio da atuação da administração pública e da função político-social que lhe é própria, condições reais de bem-estar à coletividade. Quando esse papel falha, o cidadão passa a depender dos mecanismos de construção e garantia dos direitos, no âmbito do Poder Legislativo, na formação dos direitos, e no Poder Judiciário, na sua tutela. Por isso, o aprimoramento desses instrumentos não é apenas desejável, mas extremamente necessário, para a população afetada possa se ver protegida da insuficiência do Estado.

REFERÊNCIAS

APOSTOLOVA, Bistra Istefanova. O Direito Achado na Rua enquanto instrumento de construção de políticas igualitárias e superação de valores antidemocráticos. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (org.). **Direito achado na rua: introdução crítica ao direito como liberdade**. v. 10. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Mário de Gama Kury. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Mário de Gama Kury. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a outros interesses difusos e coletivos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana (*Estatuto da Cidade*). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 ago. 2009.

COSTA, Fabrício Veiga. **Mérito processual: a formação participada nas ações coletivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

GADAMER, Hans-Georg. **O problema da consciência histórica**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Organização de Pierre Fruchon. Tradução de Paulo César Duque Estrada.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das ações coletivas: as ações coletivas como ações temáticas**. São Paulo: LTr, 2006.

MORAES, Alisson Diego Batista. **O poder do planejamento: contextos, reflexões e estratégias para a excelência na gestão pública**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2025.

PEDRON, Flávio Quinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. **Teorias contemporâneas do direito: análise crítica das principais teorias jurídicas da atualidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora.

PINTO, João Batista Moreira. Construções político-jurídicas a partir da sociedade civil: do Direito Achado na Rua aos Direitos Humanos como projeto de sociedade. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (org.). **Direito achado na rua: introdução crítica ao direito como liberdade**. v. 10. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021, p. 439-441

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.