



Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"

MARIA ROSANA TERRA BERNINI

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PLATINA

ASSIS
2012

MARIA ROSANA TERRA BERNINI

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PLATINA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação.

Orientador: Eduardo Augusto Vella Gonçalves

Área de Concentração: Direito Administrativo

Assis
2012

FICHA CATALOGRÁFICA

BERNINI, Maria Rosana Terra

Audiências Públicas no Município de Platina / Maria Rosana Terra Bernini. Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA – Assis, 2012.

41p.

Orientador: Eduardo Augusto Vella Gonçalves

Trabalho de Conclusão de Curso – Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA.

1. Audiência Pública. 2. Transparência. 3. Administração Pública.

CDD: 340

Biblioteca da FEMA

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PLATINA

MARIA ROSANA TERRA BERNINI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: Eduardo Augusto Vella Gonçalves

Analisador: Edson Fernando Pícolo de Oliveira

Assis
2012

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha filha Rayany,
razão de TUDO em minha vida.

À Julia – que é reflexo de uma filha que um
dia vi nascer, crescer e se tornar uma mulher
– uma riqueza que me fascina e, que me
inspira pra fazer da minha profissão, não só
um ideal, mas também um ministério de fé.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento em especial, é para Aquele que sempre está ao meu lado, que me acompanhou e me acompanha em todos os momentos. É meu Amigo, meu Pai, mas o melhor de tudo, é meu DEUS.

Ao meu marido, Rubens, o que dizer? Simplesmente, obrigada pela paciência, pela força, pela ausência, pelas renúncias, pelo incentivo e pelo carinho. Tudo valeu a pena e acredite, essa vitória é muito mais sua do que minha !!!

Às minhas amigas e colegas de trabalho, Andreia, Eliane e Fernanda, agradeço a amizade, o compartilhar e a compreensão de minhas ausências. Dividiram comigo, aflições e agonias no mundo das palavras, nos conflitos e crises me trazendo para a realidade e me fazendo um bem enorme com suas dedicações.

À minha amiga Viviane Vaz, com quem fiz laços de amizade desde o primeiro dia da faculdade. Trocamos saberes, conhecimentos e experiências. Fomos unidas em qualquer fala, em qualquer texto, em qualquer “crise de antipatia”, nas notas altas e nas baixas, mas, que trocou o curso de Direito para traçar outras metas, mas o meu conceito de amizade será sempre infinito.

Ao Professor e Orientador Eduardo Vella, os maiores e mais sinceros agradecimentos, pela atenção e dedicação na construção deste trabalho que agora se cumpre. Sua confiança e orientação foram capazes de me fazer trilhar por um crescimento acadêmico que julgava impossível em tão pouco tempo.

"O homem livre é senhor de sua vontade e somente escravo de sua própria consciência."

Aristóteles
(322-384 A.C)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1.1. Princípios	14
2.1.1.1. Princípio da Legalidade	15
2.1.1.2. Princípio da Moralidade	16
2.1.1.3. Princípio da Impessoalidade	17
2.1.1.4. Princípio da Publicidade	20
2.1.1.5. Princípio da Eficiência	22
2.1.1.5.1. <i>Direcionamento da atividade e dos serviços à efetividade do bem comum</i>	<i>23</i>
2.1.1.5.2. <i>Imparcialidade</i>	<i>23</i>
2.1.1.5.3. <i>Neutralidade</i>	<i>23</i>
2.1.1.5.4. <i>Transparência</i>	<i>23</i>
2.1.1.5.5. <i>Participação e aproximação dos serviços públicos da população</i>	<i>24</i>
2.1.1.5.6. <i>Eficácia</i>	<i>24</i>
2.1.1.5.7. <i>Desburocratização</i>	<i>24</i>
2.1.1.5.8. <i>Busca da Qualidade</i>	<i>24</i>
3 DO CONTROLE DAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
3.1. CONTROLE DAS AÇÕES	26
3.1.1. Controle Interno	26
3.1.2. Controle Externo	26
3.2. FORMATAÇÃO DO CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ..	26
4 DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	31
4.1. AUDIÊNCIA PÚBLICA	31
4.1.1. Audiência Pública e Democracia	32
4.1.2. Audiência Pública e Devido Processo Legal	33
4.1.3. Audiência Pública e o Município	34
5 CONCLUSÃO	39
REFERENCIAS.....	41

RESUMO

A Audiência Pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela credita ao cidadão a troca de informações com o administrador e, seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em discussão, direitos coletivos.

O objetivo desse trabalho é apresentar um estudo exploratório no Município, com a finalidade de conhecer como está sendo concretizada a transparência com ênfase na participação popular, por meio das Audiências Públicas, na Administração Pública do Município de Platina.

Para tanto, é necessário efetuar revisão de literatura por meio de uma pesquisa bibliográfica, baseadas em fontes que versem sobre o assunto, conversas com cidadãos para que se possa difundir o assunto, conhecer estratégias do Poder Executivo para a aplicabilidade das Audiências Públicas e sua real eficácia.

Palavras-chaves: Audiência Pública – Transparência – Administração Pública

ABSTRACT

The public hearing is a form of participation and popular control in public administration and social democratic rights. It allows the citizens to exchange information with the administrator, and its main traits are effective oral communication and debate on matters relevant to the citizen and supports their collective rights when these subjects are being discussed.

The aim of this work is to present an exploratory study in the city, with the purpose of knowing how transparency is being implemented with emphasis on popular participation, through the public hearings, public administration of the city of Platina.

Therefore, it is necessary to perform a literature review through a bibliographic search, based on sources that deal with the subject, conversations with citizens so that they disseminate it, understand the strategies of executive power and its real efficacy.

Keywords: Public Hearing - Transparency - Public Administration

1. INTRODUÇÃO

É sabido que as Audiências Públicas como garantia constitucional, existem como instrumento de participação política da comunidade nas ações do Executivo e, que elas devem ser vistas como parceiras na condução dos trabalhos do Poder Público. Porém, observou-se que a intenção está aquém do pretendido, porque elas acabam se tornando um rito proforma, servindo mais de pretexto legitimador das ações do Executivo do que àqueles que são motivos de sua existência no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Reconhecendo a baixíssima presença de participantes nas Audiências Públicas no Município, que acabou desenhando um quadro político por demais preocupante, suscitou o interesse desse trabalho em compreender as razões da baixa eficácia, prática deste importante instrumento do Estado Democrático de Direito.

De todos os estudos já realizados evidenciou-se que, o que acontece com as Audiências está relacionado com o fato de que no Brasil o Direito cumpre mais práticas formais do que materiais e, o positivismo jurídico ainda reinante neste País, instalou culto à forma sem preocupação com os resultados práticos.

Possivelmente, a apatia política ou até mesmo a falta de estímulo para a ação cidadã, estejam relacionadas mais diretamente à falta de informações sobre os direitos e deveres de cada cidadão.

Ressaltou-se ainda que vários são os instrumentos processuais de participação empregados na Administração Pública, com maior ou menor grau de autenticidade e integração social. Nos limites dessa intervenção e, a propósito desse trabalho, coube referir em especial, tutelado aos interesses sociais, a AUDIÊNCIA PÚBLICA, que definiu como um instituto de participação administrativa aberta à comunidade, visando a legitimação da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Para tanto, procedeu-se uma análise doutrinária, perpassando pela Administração Pública, conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem todos os órgãos, assim como seus controles de ações cujo objetivo é executar e fiscalizar o cumprimento de metas previstas nas peças orçamentárias e, finalmente, àquela que leva a uma decisão política legal com legitimidade e transparência, que são as Audiências Públicas, sendo que tais comentários estão difundidos pelos capítulos que se seguem.

2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Destaca-se que a Administração Pública pode ser definida objetivamente como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e subjetivamente como um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A Administração Pública tem como principal objetivo o interesse público seguindo os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição Federativa do Brasil e, nas expoentes “falas” dos doutrinadores apresentam os mais diversos conceitos, porém a mesma finalidade.

Na concepção de José Afonso da Silva Administração Pública é:

O conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas. (SILVA, 2006, p.84).

Hely Lopes Meirelles assinala que, numa visão global, a Administração Pública é conceituada da seguinte forma:

...todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo competência do órgão e seus agentes. (MEIRELLES, 2006. p. 64-65)

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos: sentido objetivo, material ou funcional; e, sentido subjetivo, formal ou orgânico, assim descritos:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas

jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (DI PIETRO, 2010, p. 54/55)

Em síntese, podemos definir Administração Pública como sendo o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e indiretamente os fins desejados pelo Estado.

Em primeira análise, trataremos dos princípios básicos da Administração Pública, que sem dúvida constituem os fundamentos principais da ação administrativa ou sustentáculos da atividade pública.

Ignorar esses princípios é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e deixar cair no esquecimento o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Numa segunda análise, de uma maneira mais concreta e objetiva, daremos forma, do ponto de vista material, aos elementos essenciais que a Administração Pública se utiliza para a concretização do seu objetivo principal que é o interesse público.

A Constituição Federal de 1988, trás de forma explícita em seu artigo 37, *caput*, alguns princípios que norteiam a Administração Pública, que são: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

No mesmo artigo, espalhados em incisos e parágrafos, são notórios outros princípios norteadores da Administração Pública que são: Licitação Pública, Prescritibilidade dos ilícitos Administrativos e Responsabilidade Civil da Administração, além do célebre princípio da razoabilidade, também conhecido como proporcionalidade.

Ressalta-se que esses princípios não são únicos, apontados pela doutrina administrativa, sendo que outros publicistas, entretanto, buscam extrair outros princípios do mesmo texto constitucional, conhecidos como princípios implícitos, assim como outros princípios do Direito Administrativo decorrem classicamente de elaboração jurisprudencial e doutrinária.

Passamos a uma análise dos Princípios Constitucionais da Administração Pública, que são proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as

estruturas, ou seja, são alicerces de toda uma ciência, que na defesa de Miguel Reale nada mais é que:

...verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários (REALE, 1986 p. 60).

E na sustentação de Celso Antônio Bandeira de Mello defende que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas todos os sistemas de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (...) Os princípios não necessitam, no entanto, estar descritos na letra fria da lei; eles transcendem o campo aleatório da vontade do legislador, para, em nome da segurança jurídica, firmarem-se como postulados iminentes a todo e qualquer ordenamento que preze pela manutenção da Democracia e do Estado de Direito. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p.748).

Ao analisarmos cada um deles, observamos de forma clara que eles carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter normativo, sendo que qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da Administração Pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo, cuja reverência é obrigatória.

Aos princípios veiculam diretivas comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público e, nessa esteira, apresentamos cada um deles.

2.1.1. Princípios Constitucionais – nada mais são que regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Os princípios procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico.

2.1.1.1. Princípio da Legalidade – É fundamento do Estado Democrático de Direito, tendo por fim combater o poder arbitrário do Estado, sendo que os conflitos devem ser resolvidos pela lei e não mais através de força.

Preceitua o inciso II do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

*Art. 5º.....
II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.*

Esse princípio aparece simultaneamente como um limite e como uma garantia, pois ao mesmo tempo em que é um limite a atuação do Poder Público, visto que só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia aos cidadãos, pois só deverão cumprir as exigências do Estado se tiverem previstas em lei, caso contrário, estarão sujeitas a um controle do Poder Judiciário.

Segundo esse princípio ainda, o administrador público não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no silêncio da lei está proibido de agir.

Já o cidadão comum, pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe e o que silencia a respeito, pois a ele é creditada uma maior liberdade do que ao administrador público.

Assim, se diz que no campo do direito público a atividade administrativa deve estar baseada numa relação de subordinação com a lei e, no campo do direito privado a atividade desenvolvida pelos particulares deve estar baseada na contradição com a lei.

Quando o Princípio da Legalidade menciona “lei”, quer referir-se a todos os atos normativos primários que tenham o mesmo nível de eficácia da lei ordinária.

A título de exemplificação, destacamos as Medidas Provisórias, Resoluções e, Decretos Legislativos, não se referindo aos atos infralegais, pois estes não podem limitar os atos das pessoas, isto é, não podem restringir a liberdade das pessoas.

A Administração, ao impor unilateralmente obrigações aos administrados por meio de atos infralegais, deverá fazê-lo dentro dos limites estabelecidos por aquela lei à qual pretende dar execução.

Vale aqui dizer que, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução e, ao Poder Legislativo, cabe sustentar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Hely Lopes Meirelles, conceitua que:

a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e, as exigências do bem comum e, deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2003, p.86).

Assim, entendemos que o princípio da legalidade, mais se aproxima de uma garantia constitucional do que um direito individual, já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura ao particular a prerrogativa de repelir as injunções que lhes sejam impostas por outra via, que não seja a da lei.

Finalizando esse Princípio, parafraseamos Aristóteles, filósofo grego, *a paixão perverte os Magistrados e os melhores homens: a inteligência sem paixão, eis a Lei.* (ARISTÓTELES, Política, 4 ed. Livro III, Capítulo XI).

2.1.1.2. Princípio da Moralidade - Não bastará ao administrador o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, à partir da Constituição de 1988, pressupostos de validade de todo o ato da Administração Pública.

Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles ressalta que:

Não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da Administração. (MEIRELLES, 2003, p.87).

E ainda, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiraram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade. (DI PIETRO, 1991, p. 111)

Não poderá dizer que a “moralidade” começou a existir apenas com o nascimento da Constituição Federal do Brasil em 1988, consagrada em seu artigo 37, como princípio da Administração Pública.

O fato de que um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. Eles podem estar ou não explicitados em normas. Muitas vezes, encontram-se implícitos no texto constitucional, permeando as diversas normas regedoras de determinadas matérias.

Ainda, mesmo não visualizando de forma concisa, o Administrador Público, não poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral, pois os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo, levando a crer que o Administrador Público não só tem que ser honesto e probo, mas tem mostrar que possui tal qualidade.

A Constituição Federal ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação da Administração Pública, igualmente consagrou a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho escreve que:

O bom administrador (...) é aquele que usando da sua competência legal, se determina não só pelos parceiros vigentes, mas também pela moral comum. Há de conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto nos seus fins. (FRANCO SOBRINHO, 1974, p. 11).

Desta forma, apesar da moralidade administrativa regular, tão somente, as condutas concernentes à esfera da Administração Pública, seu conteúdo é atingido pelos mandamentos da moral comum, já que o administrador, quando agir sob preceitos da boa administração, está seguindo, igualmente, padrões morais comuns, provenientes da sociedade em que vive.

É válido lembrar ainda que o princípio da moralidade está intimamente ligado com a ideia de probidade, dever inerente do Administrador público. A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominado atos de improbidade, previsto pelo artigo 37 § 4º da Constituição Federal e, sancionada com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura da ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92 para que o Poder Judiciário exerça controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

2.1.1.3. Princípio da Impessoalidade - Com a evolução da sociedade e a mudança do Estado Absolutista para o Estado Democrático de Direito, foi surgindo a necessidade de adequação nas atividades da Administração Pública, de modo a possibilitar a separação entre a pessoa do administrador e o Estado propriamente dito.

É inegável que ao longo do tempo percebeu-se uma notável evolução no que concerne a inserção da impessoalidade no mundo Estatal, no entanto, as tristes lembranças do antepassado insistem em assolar a sociedade contemporânea, com significativos problemas no descumprimento do princípio da impessoalidade.

É necessário que a sociedade conheça os mecanismos que possibilitem o controle social sobre a Administração Pública e que se organize civilmente para barrar as aberrações provenientes da discricionariedade e das lacunas legais.

Este princípio está diretamente ligada a todos os princípios, especialmente os que tangem à Administração Pública. Antes da concepção do Estado atual, mais precisamente na época das monarquias absolutistas, imperava a conhecida

pessoalidade estatal, à época, a arbitrariedade do Estado se materializava a partir das ações do Rei, que era a figura que se confundia diretamente com o Estado.

Todas as ações surgiam da vontade dele, a partir de suas conveniências, gerando assim, ao povo a falta de previsibilidade e segurança jurídica. Com as mudanças na conjuntura social e a busca das classes menos abastadas por seus ideais, o sistema foi aos poucos ficando enfraquecido, surgindo, portanto, a imediata necessidade da despersonalização do poder, nascendo, então o Estado Democrático de Direito, dando real concepção de que, como o Estado representa a soberania popular, ou seja, decorre da vontade do povo, será esse representado pelo parlamento, associado com a ideia de separação dos poderes, conseqüentemente a existência de um maior controle dos atos do Poder Público.

Todas essas disposições encontram-se na definição de Estado de Direito no qual se consagra o princípio da impessoalidade, uma vez que sua existência representa o ideal de justiça comum, sem privilégios, neutra, visando a coisa pública em detrimento da privada. Este princípio se consagra como um dos fundamentos implícitos da Constituição Federal, tendo em vista que está fundada sob a égide de um Estado Democrático de Direito.

Para ratificar a exposição nos remetemos ao preâmbulo da Constituição Federal de 1988 que demonstra:

...Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...

Hely Lopes Meirelles, conceitua da seguinte forma, esse princípio:

O Princípio da Impessoalidade, referido na Constituição Federal de 1988 – art. 37 caput – nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe o administrador público que só se pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 1990, p. 81).

Enquanto a lição de Meirelles empresta ao princípio da impessoalidade a identificação com o princípio da finalidade, Celso Antônio Bandeira de Mello estipula

o caráter autônomo do princípio e o caracteriza como sendo mais que o princípio da igualdade ou da isonomia, nos seguintes termos:

Nele se traduz a ideia de que Administração tem que tratar a todos os administrados em discriminações, benéficas ou detrimientos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio Princípio da igualdade ou isonomia (...). (BANDEIRA MELLO, 1996, p. 68)

Apesar de divergência na análise do princípio em questão, alguns autores traduzem em sua conceituação uma visão mais abrangente que permite uma maior interligação entre as mais diversas opiniões doutrinárias, como disserta Ana Paula Oliveira Ávila:

A impessoalidade restará como o príncipe que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração e, inclusive na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional e, ainda na sua exteriorização, o dever de transparência. (ÁVILA, 2004, p. 210).

Há um grande desafio em separar a pessoalidade da Administração Pública, pois encontra-se uma grande dificuldade da garantia da impessoalidade estatal que reside nas circunstâncias de que as suas atividades são desempenhadas pelas pessoas, cujos interesses e ambições afloram mais facilmente ali, em razão da proximidade do Poder e, portanto da possibilidade de realiza-las, valendo-se para tanto da coisa que é de todos e não apenas dela.

2.1.1.4. Princípio da Publicidade – que vem concretizar os postulados básicos do princípio republicano, a saber, a possibilidade de fiscalização das atividades administrativas pelo povo, haja vista que todo poder emana do povo.

Assim, o Princípio da Publicidade tem como desejo, assegurar transparência na gestão pública, pois o Administrador público não é dono do patrimônio de que ele

cuida, sendo mero delegatário da gestão dos bens da coletividade, devendo possibilitar aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas administrativas.

Nesta esteira de pensamento, reafirmamos que a Administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua.

O legislador originário dispôs no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, essa segurança que assim se transcreve:

Art. 5º.....

XXXIII – todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A doutrina nacional tem enfatizado que o Princípio da Publicidade tem seu campo natural de aplicação no Direito Administrativo. E, quando constitucionalistas a ele se referem, derivam da matriz constitucional um princípio administrativo, sempre reportando o artigo 37 da Carta Política de 1988, com raras exceções.

Assim, José Afonso da Silva diz que:

A publicidade sempre foi dita como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. (SILVA, 2006, p. 336).

Hely Lopes Meirelles, vai mais longe:

(...) publicidade, como princípio da administração, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes (...). (MEIRELLES, 2003, p. 93).

Esse princípio é também considerado como um dos mais importantes, pois além de levar os atos da Administração Pública, também exterioriza seus efeitos. Podemos

ser enfáticos ao afirmar que a publicidade não é elemento formativo do ato, mas sim requisito de eficácia e moralidade.

Os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para a sua exequibilidade, quando a lei ou regulamento exige. Por exemplo, os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõe a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade.

Finalizando esse princípio, conclui-se que, não pode haver em um Estado Democrático de Direito, ocultamento de informações à população, de assuntos que a ela interessa.

2.1.1.5. Princípio da Eficiência – Esse princípio, segundo alguns doutrinadores, já existia em relação à Administração Pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Mas diante da necessidade e, por força de uma Emenda Constitucional no ano de 1998, foi acrescido expressamente aos princípios constitucionais da Administração Pública, o do *Princípio da Eficiência*, findando com as discussões doutrinárias e com as jurisprudências sobre a sua existência implícita na Constituição Federativa do Brasil.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal de Justiça, reconhecia a existência do princípio da eficiência como um dos regentes da Administração, afirmando que a Administração Pública é regida por vários princípios, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Assim, essa emenda constitucional, no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e nas prestações dos serviços públicos, passou a proclamar que a Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá

obedecer, além dos tradicionais Princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, também ao Princípio da Eficiência.

Esse princípio tem características peculiares que são:

2.1.1.5.1. *Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum* – a Constituição Federal prevê no seu inciso IV do artigo 3º que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2.1.1.5.2. *Imparcialidade* – essa característica do Princípio da Eficiência na Administração Pública, surgiu historicamente da necessidade de, por um lado, para salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público da influência dos interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido, qualquer que fosse sua natureza e, por outros, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades exteriores à Administração Pública, concluindo que a atuação eficiente da Administração Pública exige uma atuação imparcial e independente e que imparcialidade é independência: independência sobre os interesses privados, individuais ou de grupo; independência sobre os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo.

2.1.1.5.3. *Neutralidade* – a ideia de eficiência está ligada à neutralidade, ou seja, a de Justiça. Nesse sentido o Estado é neutro se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença. A neutralidade não impõe aqui ao Estado em atitudes de abstenção, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a justiça e estabelece regras do jogo justas.

2.1.1.5.4. *Transparência* – dentro da ideia de eficiência formal da Administração Pública, encontra-se a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos. O princípio da eficiência da Administração Pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de

subornos, corrupção e tráfico de influência. Essa transparência, no intuito de garantir maior eficiência à Administração Pública, deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, exigindo-se portanto, a observância tão somente de fatores objetivos como mérito funcional e competência, vislumbrando-se a eficiência da prestação de serviços e, conseqüentemente, afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação.

2.1.1.5.5. *Participação e aproximação dos serviços públicos da população* – deverá existir participação e aproximação dos serviços públicos da população dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, de acordo com o princípio da gestão participativa, como verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa, previstos no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Essa característica assume aqui um claro e concreto valor jurídico constitucional, que traduz fundamentalmente a intervenção dos órgãos de gestão dos serviços não apenas de profissionais burocratas, mas também de representantes das comunidades em que os serviços estão inseridos.

2.1.1.5.6. *Eficácia* – a eficácia material da Administração se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios, enquanto a eficácia formal da administração é a que verifica no curso de um procedimento administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. Assim deverá a lei, conceder a Administração, nos limites casuisticamente permitidos pela Constituição, tanta liberdade quanto necessite para o eficaz cumprimento de suas complexas tarefas.

2.1.1.5.7. *Desburocratização* – uma das características básicas do Princípio da Eficiência é evitar a burocratização da Administração Pública, no sentido apontado por Canotilho e Moreira que diz:

Burocracia administrativa, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como mentalidades de especialistas, rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal. (CANOTILHO, MOREIRA, p. 927)

2.1.1.5.8. *Busca da qualidade* – proeminente é a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, Portaria 5, de 14/11/1995, que fez a seguinte exposição:

Qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário (...) Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor.

Na esteira dessa ideia, a emenda constitucional criadora desse Princípio, proclamou ainda que Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público.

Enfim, o Princípio da Eficiência enquanto norma constitucional, apresenta-se como contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, servindo de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade.

3. CONTROLE DAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. CONTROLE DAS AÇÕES

No Brasil as expressões Controle Interno e Controle Externo, quando aplicadas à Administração Pública, traduzem um conjunto de ações que devem ser postas em prática, respectivamente, pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, com o objetivo de executar e fiscalizar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas contidos nas Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos de Governo, bem como a avaliação do resultado da gestão pública.

É importante ressaltar aqui, que as atividades desempenhadas por esses dois mecanismos (controle interno e externo) apresentam alguma similaridade, mostra-se necessário e oportuno registrar suas diferenças.

2.1.1. Controle Interno – faz parte da Administração Pública, subordina-se ao Administrador, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação pertinente.

2.1.2. Controle Externo – caracteriza-se por ser exercido por órgão autônomo e independente da Administração Pública, cabendo-lhe, entre as atribuições indicadas pela Constituição Federal, exercer fiscalização. Os Tribunais de Contas devem verificar se os atos praticados pela Administração estão em conformidade com as normas vigentes, observando-se as questões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais.

O controle interno pode ou não atender à proposta que lhe seja feita para alterar o modo ou forma de praticar determinado ato, ou seja, responsabilidade e risco do Administrador Público, enquanto que no controle externo, o Tribunal de Contas possui poderes para impor correções a Administração Pública bem como intervir e aplicar sanções, como por exemplo, multas ou, dependendo da gravidade, até decretação de penhora de bens e inelegibilidade do responsável.

3.1. Formatação do controle da execução orçamentária

A gênese do controle está estabelecida na Lei 4.320/64, que formata o controle da execução orçamentária no seu artigo 75 e incisos, que assim descrevem:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção dos direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e,

III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

No inciso I, a lei define a universalidade do controle. Isto quer dizer que o controle abrange todos os atos da Administração, sem exceção, que tratem da Receita ou da Despesa. Quer se tratem de atos que repercutem no ativo (nascimento ou extinção de direitos) ou no passivo (nascimento ou extinção de obrigações).

No inciso II, o sistema de controle tornou-se individualizado. Esta forma, além da abrangência ou universalidade do controle, ele recai individualmente sobre cada agente da Administração, desde que seja responsável por bens e valores públicos.

Não se trata pois, unicamente de tomar as contas do agente governamental, mas de verificar a fidelidade funcional de todo e qualquer funcionário que tenha em seu poder dinheiro ou outra espécie de valor ou bens públicos, conforme consagrado no parágrafo único do artigo 70 da Carta Magna, vejamos:

Art. 70.....

Parágrafo Único – Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Ainda, discorrendo sobre o artigo 75 da Lei Federal nº 4.320/64, em seu inciso III, compreendemos, embora muitas décadas passadas, já era uma inovação, ou seja “o controle do cumprimento do programa de trabalho, em termos de dinheiro e de realizações de obras e prestação de serviços”.

Porém visualizava-se sim, que não era apenas o controle legalístico, mas a verificação do cumprimento do programa de trabalho, estabelecidos em termos físico financeiros, mas que, na prática este tipo de controle não havia evoluído como seria

de desejar e a maioria dos órgãos de controle, no Brasil, contentava-se com o controle jurídico e contábil financeiro.

O princípio da transparência ou clareza como foi constitucionalizado está vinculado a ideia de segurança orçamentária, possuindo a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permitiria uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e mais amplamente da própria sociedade.

A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade, e nesse contexto inaugurou-se a importante Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunizando a participação popular num País que é Democrático de Direito e, no entendimento de Norberto Bobbio, fala que, *Democracia é o Governo do Poder Público em público*.

Assim, vale comentar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, depois de amplamente discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, trouxe uma mudança institucional e cultural no que diz respeito ao dinheiro público, dinheiro da sociedade. Houve então, uma ruptura na história político administrativa do País.

Foi introduzida na legislação brasileira, a restrição orçamentária. A sociedade não mais tolerava conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

A irresponsabilidade de cada administrador em qualquer nível de governo resultará em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que na minha concepção é o mais perverso dos impostos, pois incide sobre os mais pobres.

Os administradores, antecessores a essa Lei, tinham como hábito, administrar contas públicas gastando mais do que arrecadavam, deixando dívidas para os seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderiam honrar.

É este tipo de postura danosa para o País, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão de aumentar gastos, independentemente de seu mérito, precisa estar acompanhada de uma fonte de financiamento.

A Lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estado e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao Governo Federal, mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que o elegeu. Tudo isso será feita de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização.

Os governantes serão julgados pelos eleitores, na voz daqueles que ocupam cadeiras legislativas, representantes de um povo que clamam por uma Administração limpa, correta, com aplicabilidade eficaz de seus recursos e, se descumprirem as regras, serão punidos.

Com isso, ressaltamos que os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas conjugada com o parecer prévio, relatório resumido da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, são, sem dúvidas, instrumentos importantíssimos de transparência para o Poder Público, mas a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu ainda no seu artigo 48, parágrafo único, inciso I que:

Art. 48.....

Parágrafo único – a transparência será assegurada também mediante:

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

Desta forma, cremos que, o princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático, assim como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla.

A existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma cidadania participante, não somente se liga à questão da *accountability* como condiciona sua própria existência. A medida em que se desenvolve o arcabouço burocrático, os direitos do cidadão devem também se desenvolver, no intuito de evitar os abusos da burocracia em relação àqueles.

Não há dúvidas de que o exercício de *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento responsável ou não dos servidores públicos é consequência de atitudes e comportamento das próprias clientelas.

Com isso, leva a crer que, com o amadurecimento da sociedade e a emergência de uma cidadania mais ativa, faz surgir em seu seio, de modo natural, o conceito de responsabilização. À medida que vão densificando as relações de cidadania, faz-se necessário esse conceito de responsabilização até que se torne algo corriqueiro, tanto para a burocracia como para os cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é, indubitavelmente, um passo de grande importância para o fortalecimento das relações entre os administradores públicos e a comunidade, pois como já mencionado anteriormente, o acesso às informações governamentais que proporcionam o princípio da transparência, fortalece a democracia. Do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações.

4. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

4.1. AUDIÊNCIA PÚBLICA

É um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo.

É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, as mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que tem caráter consultivo e, a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisa-las segundo seus critérios, acolhendo ou rejeitando.

Na Administração Pública, a Audiência Pública, que é um instrumento de conscientização comunitária, funciona como veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público.

Então, de um lado tem-se uma metodologia de esclarecimento de determinadas questões através da presença dos interessados e, de outro, uma Administração que, anteriormente se mantinha distante dos assuntos cotidianos dos cidadãos, se preocupando agora, com os interesses comuns.

Na expoente voz de Diogo Figueiredo Moreira Neto, é definida audiência pública como:

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

Mas além de servir ao exercício da função administrativa, a Audiência Pública no Brasil se presta também para subsidiar função judiciária, a missão institucional do Ministério Público, com destaque para o artigo 58, § 2º, II da Constituição da

República Federativa de 1988, que é subsidiar o desempenho da função Legislativa, parte fundamental deste trabalho, senão vejamos:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão Comissões Permanentes e Temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato que resultar sua criação.

§ 2º As comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II – realizar Audiências Públicas com entidades da sociedade civil.

Assim, até mesmo como garantia constitucionalizada, as Audiências Públicas devem ser vistas como parceiras na condução dos trabalhos e não como uma ameaça ao Poder Público.

4.1.1. Audiência Pública e Democracia – Democracia é o Governo do Poder Público em Público e, para a efetivação do princípio democrático na Administração Pública, materializada por meio da participação e do controle social, é imprescindível o direito a informação do desenvolvimento das atividades administrativas.

É condição insuficiente, porém necessária, que a Administração atue, em regra, publicamente, entendendo aqui por público, o que é manifesto, aberto ao conhecimento geral, feito diante de espectadores e, diferentemente de privado, que é o que se faz num círculo e no limite, ou seja, em segredo.

Como dito anteriormente, a realização de Audiências Públicas, estão intimamente ligadas às práticas democráticas. Ela representa, juntamente com a consulta popular, a democratização das relações do Estado para com o cidadão, aqui considerado não mais como administrado, mas sim como um parceiro do administrador público, concretizando assim, de forma clara, a participação popular externa na Administração Pública.

O exercício do poder pelo povo e para o povo é assegurado pelo princípio democrático que gera, além dos direitos de elaboração legislativa, os direitos participativos, que fundamentam pretensões à satisfações dos fins sociais, culturais e ecológicos da igualdade de gozo das liberdades privadas e dos direitos de participação política.

O Estado Democrático de Direito é caracterizado pela participação direta, referindo-se a terceira fase de evolução da Administração Pública, em que o particular,

individual e pessoalmente, influencia na gestão, no controle e nas decisões do Estado, como decorrência do princípio democrático.

A democracia participativa, assim é consequência da insuficiência da democracia representativa, reinante no final do século XX e decorre da exigência da presença direta dos particulares na tomada de decisões coletivas, como por exemplo, por meio de Audiências Públicas.

4.1.2. Audiência Pública e o Devido Processo Legal – Todas as vezes que a Administração Pública resolve limitar o exercício de direitos individuais, deve assegurar ao interessado o direito de ser previamente ouvido, relacionando-se essa garantia com o direito de defesa, o princípio do contraditório e devido processo legal.

Esse princípio clássico de audiência prévia se projeta para a Audiência Pública, como regra de validade quase universal, expressando a garantia constitucional do devido processo legal em sentido substantivo, visto que ela deve se realizar antes de ser adotada uma providencia de caráter geral, tal a edição de normas jurídicas, administrativas ou mesmo legislativas.

Ressalta-se ainda que a Audiência Pública tem importância material porque é ela que dá sustentação fática à decisão adotada. Quem mais se beneficia com seus efeitos são os próprios particulares, considerada a prática de uma administração mais justa, mais razoável, mais transparente, decorrente do consenso da opinião e da democratização do Poder.

E mais, o fundamento prático da realização da Audiência Pública consiste do interesse público, em produzir atos legítimos, do interesse dos particulares em apresentar argumentos e provas anteriormente à decisão e, pelo menos em tese, também do interesse do administrador em reduzir os riscos de erros de fato e de direito em suas decisões, para que possam produzir bons resultados.

Vale dizer que a Audiência Pública tem dupla natureza pública, ou seja, representada pela publicidade e transparência própria do mecanismo, em que postulam a oralidade, imediação, assistência, registros e publicações dos atos e, a segunda, pela própria participação processual e a abertura a todos os segmentos sociais e, o que a qualifica nesse contexto é a participação oral e efetiva do público

no procedimento ordenado, como parte no sentido jurídico e não meramente como espectador.

4.1.3. Audiência Pública e o Município – A integração entre cidadão e Poder Público é imprescindível para o planejamento e aplicabilidade de recursos e, ainda, sobretudo para seu desenvolvimento e crescimento de toda uma cidade.

Parafraseando o filósofo grego, Aristóteles:

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras; este objetivo é visar ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política.

Nesse sentido, é válido traçarmos uma análise sobre a importância do nascimento dos Municípios, parte integrante da República Federativa do Brasil, fazendo algumas considerações.

A Constituição da República de 1988, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau, como descrevem os 1º ao 18 da mesma Carta Política, já que sempre fora peça essencial da organização política administrativa brasileira.

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecidos nos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe inclusive, o poder de elaborar a sua Lei Orgânica, ou seja, sua Carta Política própria.

Extinguiu, também a nomeação de prefeitos para qualquer Município, manteve a eleição direta para vereadores, assegurada pelo artigo 29, e vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

Observa-se ainda que além da competência privativa do Município para algumas matérias, a nova Constituição deu-lhe competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para outras que especifica em seu artigo 23. E, dentro da sua competência privativa, está a de legislar sobre assuntos de “interesse local”, em substituição à tradicional expressão “peculiar interesse”, consagrada em todas as Constituições Republicanas anteriores, o que melhor definiu as atribuições privativas da Municipalidade.

É inegável que o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal.

Essa autonomia entretanto, até a Constituição de 1946, era apenas nominal. No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consulta aos interesses do imperador. Na primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local.

No período revolucionário nos anos de 1930 a 1934, não a teve por incompatibilidade com o discricionarismo político que se instaurou no País. Na Constituição de 1934 não a usufruiu porque a transitoriedade de sua vigência obstou a consolidação do regime. Na Carta de 1937, não a teve porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os Prefeitos subordinados a intervenção dos Estados.

À partir da Constituição de 1946 e subseqüente vigências das Cartas Estaduais e Leis Orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato, nas Administrações locais. A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa das que ocuparam nos regimes anteriores.

Libertos da intromissão discricionária dos Governos Federal e Estadual e dotados de renda próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice prefeito e realizam sua autonomia de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de Governo.

Deliberam e executam tudo que diz respeito ao interesse local, sem consulta ou aprovação do Governo Federal ou Estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração Federal ou Estadual.

Ainda, manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizavam convenções deliberativas; suas Câmaras cassam

mandatos de vereadores e prefeitos, no uso regular de suas atribuições de controle político administrativo do Governo local.

Em face dessas atribuições, já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de atribuições eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual no seio da Federação, é de entidade político administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição.

Depois de um breve passeio pela história da constituição e normatização do Município, vamos descobrindo que cada vez mais, há a necessidade de criar ou mesmo descobrir, instrumentos capazes de fortalecer cada vez mais esse ente federativo, sejam eles criações de leis ou participação popular.

Vários são os instrumentos processuais de participação empregados na Administração Pública, com maior ou menor grau de autenticidade e integração social, inseridos e disseminados por todos os capítulos deste trabalho.

Nos limites dessa intervenção e, a propósito desse trabalho, cabe referir em especial, tutelado aos interesses sociais, a AUDIENCIA PÚBLICA, que podemos definir como um instituto de participação administrativa aberta à comunidade, visando a legitimação da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei.

Com este instrumento, a população exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Ressalta-se ainda que é mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam a coletividade.

A Lei Orgânica do Município de Platina, em seu preâmbulo enfatiza que:

(...) inspirados nos princípios democráticos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, na Constituição do Estado de São Paulo e no ideal de todos, assegurar a justiça e o bem estar (...).

E ainda no mesmo texto legal:

Art. 37. As Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – realizar audiências públicas, com entidades da sociedade civil;

As referências feitas à Lei Orgânica Municipal de Platina, Município com aproximadamente quatro mil habitantes, que vive quase que exclusivamente da agropecuária e cana de açúcar, com cinquenta e seis anos de emancipação político administrativo, que tem uma receita anual estimada para o exercício financeiro de dois mil e doze de dez milhões e quatrocentos mil reais, demonstram que independentemente dessas características, as leis também são feitas pra que ele, o Município, as cumpram.

E, sem sombras de dúvidas, elas são “cumpridas”. E, mesmo sabendo que essas Audiências Públicas existem como garantia constitucional em forma de instrumento de participação política da comunidade assim como, nas ações do Executivo e, que deveriam ser vistas como parceiras na condução dos trabalhos e não com ameaça ao Poder Público, muitas vezes isso não acontece.

Somos sabedores de que, o que qualifica a Audiência Pública, é a participação oral e efetiva do público no procedimento ordenado, como parte no sentido jurídico e não meramente como espectador.

É indispensável, assim, para que se realize a Audiência Pública, propriamente dita, a participação do público. Não se caracteriza como tal a sessão que, embora aberta ao público, o comportamento dos poucos presentes seja passivo, silencioso, contemplativo.

Com esse comportamento, será apenas mais uma Audiência. Se deixar de observar um formal e previamente estabelecido procedimento, também não estará diante de uma Audiência Pública, mas de uma mera reunião popular, com livre troca de opiniões entre o administrador e o cidadão comum, acerca de qualquer tema abordado.

O que vemos é um cenário exatamente como este, onde as Audiências Públicas cumprem mais as práticas formais do que materiais e, o positivismo jurídico ainda reinante neste País, instala-se culto à forma sem preocupação com os resultados práticos.

As Audiências acabam se tornando um rito proforma, servindo mais de pretexto legitimador das ações do Executivo do àqueles que são motivos de sua existência no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Como dito por um auditor do Tribunal de Contas, quando perguntado sobre o resultado das audiências públicas fala que (...) *para nós Tribunal, o importante é o recebimento das atas das Audiências, daí concluímos que foram realizadas (...) é impossível saber se elas aconteceram de forma efetiva.*

As Audiências Públicas são devidamente publicadas em jornais, sites municipais, Prefeitura e Câmara Municipal, para que toda a população em data, hora e local, previamente marcada, possa comparecer e ali, discutir especialmente as peças orçamentárias como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária e, ainda trimestralmente, a discussão da aplicação de recursos na Saúde de 15% e Educação 25%, reivindicando e fazendo valer suas opiniões e ainda, destinando a aplicação das receitas.

Como já dito anteriormente, isto está muito aquém de uma realidade, pois o munícipe, como relata um deles, diz que (...) *já participei de uma Audiência Pública, mas no final percebi que nossa opinião não conta muito (...) acabam não ouvindo certas reivindicações, que de certa forma, faz com que não fazemos questão de participar.*

E por estas razões, numa análise geral, podemos perceber que as Audiências Públicas podem ser construídas de acordo com as conveniências de cada um, já que o aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular e, mais ainda, frequentemente cumpre papel inverso, dificultando essa participação, no sentido de “não querer ouvir”, estabelecendo de certa forma, mecanismo de neutralização e acomodação extremamente sutis.

5. CONCLUSÃO

O intuito deste trabalho é demonstrar a necessidade do estreitamento dos laços da sociedade civil com o município, que só será alcançado sobretudo por meio do aprimoramento dos vínculos mantidos por este com os cidadãos, tendendo a tornar mais efetiva a finalidade primeira do atuar dinâmico da Administração Pública, ou seja, o agir a serviço da comunidade.

Por isso, é preciso empreender tentativas de “fazer coincidir a mais possível realidade social e centros de decisão política e administrativa, em uma expansão progressiva e cotidiana, do princípio da soberania popular.

A realização de Audiências Públicas nos processos administrativos vem de encontro com o postulado de legitimidade de poder, inerente ao Estado Democrático de Direito, como já mencionado exhaustivamente, sendo que está relacionado com a aplicação dos princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal.

Há de ressaltar, no entanto, que os passos dados pelo legislador constituinte no sentido de incrementar a participação popular na Administração Pública quando da realização das Audiências Públicas, não serão suficientes para a consecução dos objetivos se for resolvida a questão política atinente ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia, vez que os mecanismos jurídicos não bastam por si só para determinar a participação do povo, via de regra, acomodados e desinteressados das questões sociais e da sua própria comunidade.

Como os mecanismos jurídicos não são impositivos no sentido de levar a população até essas discussões, elas deveriam ser feitas por meio dos Conselhos Municipais, que diga se de passagem, são vários no Município, que em tese, são constituídos paritário e obrigatoriamente por pessoas do Poder Público e Sociedade Civil.

Ainda, um trabalho de conscientização com a população de forma explícita, verdadeira e efetiva, outorgando a cada um, valores sobre suas opiniões e aspirações sobretudo com razoabilidade, em relação ao desenvolvimento e crescimento de sua comunidade.

E, aos Senhores Vereadores, legítimos representantes da população, que assumem um real compromisso, no sentido de se inteirar das discussões e aprovações das

peças orçamentarias e de suas aplicabilidades e, não de forma diferente, ou seja, autorizando remanejamento de dotações, criando novos programas e metas, deixando de executar as já existentes, descaracterizando enfim, todo um orçamento devidamente aprovado.

REFERÊNCIAS

a) Fontes

ÀVILA, Ana Paula Oliveira. **Direito Administrativo Brasileiro**. O Princípio da Impessoalidade da Administração. Rio de Janeiro. Ed. Renovar. 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma Defesa das regras do Jogo. São Paulo. Ed. Paz e Terra. 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo. Ed. Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Ed. Atlas, 2009.

KHAIR, Ame Antonio. **Guia de Orientação para a Prefeitura**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Ministério do Planejamento Orçamentário e Gestão. BNDES. Livro 8. Brasília – DF, 2000.

MACHADO JUNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro. IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Pública, 1997.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do Nascimento. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. Revista Ampliada e Atualizada com a EC nº 19/98 (Reforma Administrativa). São Paulo. Ed. Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo. Ed. Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de Participação Política**. Rio de Janeiro. Ed. Renovar, 1992.

PLATINA, Câmara Municipal. **Lei Orgânica Municipal**. 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2006.

VADE MECUM. 12ª Edição. Ed. Rideel, 2012.

b) Endereço Eletrônico

MENDES, Gilmar Ferreira. **Portaria nº 5 de 14/11/1991**. Presidente do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade. Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília – DF. 1991. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Gilmar_Mendes. Acesso em: 15/08/2012.