



A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E A EXPERIÊNCIA "O MP VAI ÀS RUAS", DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, EM 2010

THE PUBLIC HEARING AS AN INSTRUMENT OF POPULAR PARTICIPATION AND THE EXPERIENCE "THE MP GOES OUT SIDE", OF THE PUBLIC MINISTRY OF SANTA CATARINA STATE, IN 2010

Alex Sandro Teixeira da Cruz¹

André Garcia Alves Cunha²

RESUMO: O presente artigo, utilizando método dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica e documental, aborda o uso da audiência pública enquanto importante instrumento de participação popular, vislumbrando esta (a participação popular) como contributo para as decisões de Estado, permitindo que o povo, chamado a opinar, possa auxiliar autoridades e instituições públicas na qualificação do desempenho de suas atividades, e consubstanciando aquela (a audiência pública) um dos mecanismos consagradores da democracia participativa. Tendo a audiência pública previsão em largo espectro da ordem jurídica brasileira, ainda que não possua lei regulamentadora de sua convocação e condução, podem as instituições servir-se do paradigma contido na Resolução 82, do CNMP, como instrumento para sua operacionalização. O exemplo do MPSC, em 2010, com a experiência “O MP vai às ruas”, bem retrata a importância da audiência pública como mecanismo de captação de informações e coleta de opiniões para o encaminhamento de soluções para os problemas da comunidade.

PALAVRAS-CHAVE: Audiência pública; democracia participativa; “o MP vai às ruas”.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Sociedade da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Promotor de Justiça. Professor na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e no Centro Universitário Barriga Verde (UNIBAVE). E-mail:acruz@mpsc.mp.br

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Sociedade da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Advogado. Professor no Centro Universitário Barriga Verde (UNIBAVE). E-mail: andregac@hotmail.com



ABSTRACT: The present article, using deductive method and bibliographic and documentary research techniques, discusses the use of the public hearing as an important instrument of the popular participation, viewing this (the popular participation) as a contribution to State decisions, allowing the people, called to issue its opinion, can assist public authorities and institutions in the performance qualification of its activities, and consubstantiating that (the public audience) of the consecrators mechanisms of participatory democracy. Having, the public audience, prediction on a broad spectrum of the Brazilian legal system, even though it does not have a regulatory law for its convocation and conduction, institutions can serve of the paradigm contained in Resolution 82 of the CNMP as an instrument for its operationalization. The example of the MPSC, in 2010, with the experience "The MP goes out side", well portrays the importance of public audience as a mechanism for gathering information and collecting opinions for the forwarding of solutions to the problems of the community.

KEYWORDS: Public hearing; participatory democracy; "the Public Ministry goes out side".

INTRODUÇÃO

A despeito de a ordem constitucional brasileira inaugurada em 5 de outubro de 1988 edificar sua matriz democrática através da representação (democracia representativa), ao mesmo tempo manteve instrumentos de participação popular, pelos quais o povo exerce diretamente sua soberania. Três desses mecanismos encontram-se expressados no art. 14 da Constituição da República (plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis), havendo, no entanto, outros contidos no texto da própria Carta (ação popular e Tribunal do Júri, por exemplo), entre eles a audiência pública, contemplada no inc. II do § 2º do art. 58 (BRASIL, 1988) e em vasto número de dispositivos infraconstitucionais.

Mercê do largo espectro de previsão da audiência pública na tomada de decisões de interesse social, dedica-se o presente artigo a melhor compreendê-la sob os pontos de vista teórico, doutrinário e normativo. O método utilizado é o dedutivo, partindo-se de uma visão geral da democracia participativa para chegar-se



à análise da audiência pública como um dos instrumentos de participação popular, inclusive ilustrando-se o trabalho com estudo de caso. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, esta mediante a análise das atas das audiências públicas relativas à experiência “O MP vai às ruas”, arquivadas no Ministério Público de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2010a, 2010b, 2010c e 2010d).

O trabalho inicia pela análise da democracia como pressuposto constitucional. Nessa primeira etapa, parte-se de uma rápida abordagem do Estado e da democracia enquanto elementos que se somam na busca do bem comum, dando-se ênfase aos aspectos classificatórios e conceituais do fenômeno democrático (nos sentidos formal e material e na classificação da democracia em direta, representativa, semi-direta e participativa).

Na sequência, o artigo imerge na compreensão da audiência pública como uma das ferramentas, disponibilizadas ao conjunto da cidadania, imanentes ao conceito de democracia participativa. Nesse estágio, incursiona-se na vinculação da audiência pública à ideia de participação popular, seguindo-se um apanhado exemplificativo de diplomas normativos que, no Brasil e no estado de Santa Catarina, contemplam a realização do ato como parte do processo decisório, finalizando-se essa parte com a análise do aspecto litúrgico que envolve a audiência pública, utilizando-se o paradigma da Resolução n. 82, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (BRASIL, 2012).

A etapa seguinte, que trata da ilustração do artigo com estudo de caso, analisa a experiência do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), no ano de 2010, com o projeto “O MP vai às ruas”, envolvendo um conjunto de esclarecimentos iniciais sobre a experiência, em especial a concepção do projeto e a preparação dos eventos, sequenciado pela descrição das rotinas utilizadas nas quatro audiências públicas realizadas em comarcas do estado e, por fim, compilando-se dados numéricos referentes aos resultados obtidos em termos de participação popular.

No epílogo do artigo, apresenta-se as conclusões relacionadas à pesquisa.

2. A DEMOCRACIA COMO PRESSUPOSTO CONSTITUCIONAL



O Estado, dentro da concepção clássica, formado pelo povo, território e governo, tem como propósito o alcance do bem comum³, entendido este como o "conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana" (DIAS, 1998). A ideia, portanto, é de que, quando determinado grupamento humano (povo) se organiza soberanamente sobre um determinado espaço físico (território) e constitui sua organicidade administrativa (governo), o faz na perspectiva de que essa construção permita a criação de substratos facilitadores do desenvolvimento das possibilidades existenciais de seus integrantes, no sentido, como diria Martinez (2015), da produção e reprodução da vida⁴ e, acrescenta-se a busca da felicidade.

Em idêntico sentido, Miranda (2002) sustenta que o Estado não comporta um fim em si mesmo, senão para solver os problemas da sociedade, visando à segurança, à justiça e à promoção da comunicação entre os indivíduos, de forma a permitir que o corpo social tenha paz, alcance o bem-estar e progrida, mediante a prática de ações que permitam a satisfação de interesses gerais, setoriais ou individuais, convertendo-se ele [o Estado], ao mesmo tempo, em autoridade e serviço.

Assim, constituindo, o bem comum, o escopo estatal, a consecução de tal desiderato enseja a instrumentalização do próprio povo, na condição de protagonista do poder capaz de conferir a legitimidade necessária às decisões. É, pois, como condicionante dessa legitimação decisória, verdadeiro instrumento para sua validação, que surge a democracia. Ou, tal qual assinala Silva (1994), "não sendo [a democracia] por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, [...] ela se revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo".

A teoria do Estado tradicional costuma conceber a democracia em dois sentidos: um formal e outro material. Sob a ótica formal, entende-se a democracia, a partir da matriz lincolniana, como "governo do povo, pelo povo e para o povo"

³ Estado é a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. (DALLARI, 2011)

⁴ O sujeito vivo, responsável eticamente por gerar as condições necessárias para a reprodução e desenvolvimento da sua vida, expressa o modo humano de enfrentar a realidade de sua corporalidade e suas necessidades; a vida no ser humano não é unicamente um instinto, mas uma realidade, que gera a eticidade da autorresponsabilidade sobre sua permanência na vida. (MARTINEZ, 2015)



(CANOTILHO, 2002), mediante a consagração de que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido, pressupondo-se, como princípios informadores desse exercício, nos planos legislativo e executivo, a temporariedade e a eletividade (MALUF, 1979). Já, sob o prisma material, sustenta Maluf (1979) ser a democracia uma ordem constitucional voltada a reconhecer e garantir os direitos fundamentais da pessoa humana e, socorrendo-se de Merriam, acrescenta seu foco [da democracia] na eliminação do pauperismo, da insegurança, do desemprego e dos mocambos rurais e urbanos, além de criar oportunidades para a juventude, estabelecer padrões básicos para uma vida digna e, a par desses propósitos, assegurar a preservação dos valores humanos.

Não difere, nesse ponto, a preleção de Dallari (2011), que vislumbra os três pontos fundamentais da democracia contemporânea, que lhe dão a conformação material: a supremacia da vontade popular (questões de representatividade e sistemas eleitorais e partidários), a preservação da liberdade (ausência de intervenção do Estado nas decisões pessoais, desde que não incomodem o próximo) e a igualdade de direitos (proibição de distinções).

Ao mesmo tempo, levando-se em consideração a forma pela qual o povo exerce o poder, a literatura especializada costuma dividir a democracia em direta, representativa, semidireta e participativa. A direta, caracterizada pela legifeirança, administração e julgamento diretamente pelo povo, é lembrada, na expressão de Silva (1994), como mera "reminiscência histórica", conquanto, por razões óbvias, nenhuma nação hoje a adote⁵; a representativa é aquela em que o povo exerce o poder através de representantes eleitos periodicamente, conferindo-lhes mandato político mediante o sufrágio universal, ou, como no dizer de Barthèlemy et Duez, lembrado por Menezes (1960), "o povo, titular da soberania, escolhe periodicamente, por um tempo limitado, um certo número de indivíduos que vão exercer a soberania em seu nome"; a semidireta, quando permeada por instrumentos deliberativos conferidos ao povo (referendo, plebiscito, iniciativa de leis, veto popular e *recall*,

⁵ Conforme acentua Barthèlemy et Duez, reportado por Menezes (1960), Atualmente, a democracia direta é praticada apenas em cinco pequenos cantões suíços - Glaris, os dois Appenzell e os dos Unterwald (Uri desapareceu em maio de 1928) - nos quais, não havendo câmaras eleitas, os cidadãos tratam diretamente dos negócios estatais, podendo-se dizer que, ali, cada cidadão é ao mesmo tempo deputado. Todos os anos, os cidadãos reassumem a soberania, temporária e muito parcialmente delegada a magistrados escolhidos por eles mesmos - funcionários que, tendo à frente o *Landamman*, espécie de presidente da República, se encarregam da administração cotidiana - e se reúnem em assembléia, a *Landsgemeinde*, para debater e votar coisas do Estado.



entre outros), mas que, no dizer de Dallari (2011), não lhe dão [ao povo] a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação; e a participativa, na qual o povo atua consultiva e/ou deliberativamente, através dos canais de participação que lhe sejam outorgados pela ordem jurídica.

3. A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O vocábulo "audiência" advém do verbo latino *audire*, que tem o sentido de ouvir, escutar. Dessa forma, quando a associada à palavra "pública", tem-se que a audiência pública é um ambiente destinado a ouvir o povo, buscando informações junto à população ou colhendo sua opinião sobre algo. Conforme César (2011), constitui ferramenta disponibilizada aos órgãos públicos para, no âmbito das atribuições de cada qual, promover a interação dialógica entre os atores sociais, no sentido de alternativas e soluções aos reclamos relacionados a questões de significativo interesse público, podendo a audiência pública também servir para outros fins, como captação de informações, coleta de provas sobre fatos, além de comportar, ainda, proposições e críticas à atuação das autoridades e do Estado.

Por certo, a razão de ser da audiência pública encontra assento no próprio princípio democrático. Toda democracia há de edificar mecanismos de participação popular, considerando-se estar em sua raiz principiológica, como antes dito, todo poder emanar do povo. Na verdade, constitui ato voltado a um amplo debate com os atores sociais, na busca de engajamento para a solução de inquietudes vividas pela sociedade (CÉSAR, 2011), compreendendo-se o diálogo entre os interessados, que ela permite, como significativa via de reflexão e análise acerca do melhor encaminhamento para os problemas inerentes à própria coletividade.

Há quem enxergue no art. 23.1 do Pacto de San José da Costa Rica, ratificado em nosso país através do Decreto n. 678 (BRASIL, 1992), ao determinar que todos os cidadãos têm o direito de "participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos", a legitimação continental da audiência pública como instrumento de participação social. É, *v.g.*, o que preconiza Bosco (s/d), invocando Agustín Gordillo, reportando haver decisões na jurisprudência argentina anulando atos que deixaram de contar com audiência



pública antes de sua edição, complementando que esse direito popular de ser ouvido está implícito no citado preceito do Pacto.

Em suma, a audiência pública traduz instrumento muito rico de consagração da democracia participativa, permitindo que a sociedade transcenda ao conformismo com a tomada de decisões apenas pela via representativa (em que o corpo social, encerrado o processo eleitoral, se converte em mero espectador das decisões dos eleitos), e chame para si a responsabilidade, se não necessariamente pela dicção da palavra final⁶, ao menos por aportar subsídios que poderão ser considerados pelas autoridades competentes para a tomada de suas decisões. Como bem salientam Sabsay e Tarak, em oportuno reporte de Mazzilli (1999), a audiência pública resgata a sociedade de uma posição passiva e letárgica, lhe permitindo assumir um papel de protagonismo, com a compatibilização da diversidade de opiniões e conhecimento mútuo entre os diferentes segmentos sociais, implicando, em última análise, em agregação de qualidade à gestão pública.

No Direito pátrio, encontra ela [a audiência pública] guarida em distintos diplomas normativos, tais como o inc. II do § 2º do art. 58 da Constituição (BRASIL, 1988), pelo qual é facultado às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; o inc. IV do parágrafo único do art. 27 da Lei federal n. 8.625 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados) (BRASIL, 1993), preconizando que, no exercício de suas atribuições, poderá o *Parquet* promover audiências públicas; e os arts. 32, 34 e 35 da Lei federal n. 9.784 (BRASIL, 1999), que prevê a possibilidade de realização de audiência pública para debates sobre a matéria tratada, antes da tomada de decisão no âmbito do processo administrativo federal.

No Estado de Santa Catarina, o inc. II do § 2º do art. 47 da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), a exemplo da Constituição da República, prevê que às comissões da Assembleia Legislativa cabe realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; o inc. XVI do art. 82 da Lei Complementar estadual n. 197 (Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina) (SANTA CATARINA, 2000) assinala, dentre as funções institucionais do *Parquet* catarinense, "realizar audiências públicas sobre temas afetos a sua área de atuação, visando dirimir,

⁶ A audiência pública, a rigor, possui caráter consultivo, e não deliberativo.



prevenir conflitos e buscar soluções, envolvendo a sociedade civil e os setores interessados".

Tal qual se percebe, portanto, a audiência pública, como instrumento de participação social, encontra largo espectro dentre as previsões normativas, em diferentes níveis da Administração Pública brasileira. E, a despeito de os órgãos públicos, em tais audiências, não se submeterem obrigatoriamente à vontade da sociedade⁷, estão eles abertos para ouvir a todos e também colaborar em na busca de soluções menos traumáticas (CÉSAR, 2011).

Do ponto de vista litúrgico, embora na ordem jurídica brasileira inexista lei (*stricto sensu*) estabelecendo qualquer espécie de procedimento para o ato, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 82 (BRASIL, 2012), a regulamentando ao menos no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, sendo esse o normativo que, desde então, é adotado pelo *Parquet* nacional para a condução dos eventos com participação popular direta, podendo servir como paradigma, com as devidas adaptações, inclusive para outras instituições, órgãos e corporações que também delas se sirvam em meio ao desempenho de seus misteres.

Em linhas gerais, nos termos da Resolução, as audiências públicas promovidas pelo Ministério Público servem para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade e para a identificação das variadas demandas sociais (art. 1º, *caput*), devendo elas serem realizadas através de reuniões abertas a qualquer cidadão, para a coleta de dados e opiniões acerca de problemas que envolvam direitos e interesses transindividuais, sempre na perspectiva da busca de substratos que possam auxiliar o órgão, com as respectivas atribuições, na tomada de suas decisões e encaminhamentos relativos à matéria objeto da convocação (art. 1º, § 1º). É permitido, inclusive, que a instituição receba auxílio financeiro de entidades públicas para o custeio das audiências públicas, sempre mediante termo específico de cooperação e sucedido pela competente prestação de contas (art. 1º, § 2º).

A convocação da audiência pública, pelo Ministério Público, se dá mediante edital, cujo conteúdo envolve, no mínimo, data, hora e local do evento, assim como a finalidade do ato, os mecanismos de cadastro dos expositores e a forma de participação do público presente (art. 2º). A publicidade, por óbvio, é imperiosa,

⁷ Como dito em nota anterior, a audiência pública, a rigor, possui caráter consultivo, e não deliberativo.



sendo a publicação do edital facultativa no Diário Oficial e obrigatória no sítio eletrônico do Ministério Público, assim como a fixação de cópia na respectiva unidade, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis (art. 3º). Se for possível antever que o objeto da audiência pública possa dar ensejo à atuação de outros órgãos do Ministério Público (além daquele que a convocou), também deverão estes ser cientificados, com a mesma antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis (art. 5º).

Da audiência pública deve ser elaborada ata circunstanciada, em até 5 (cinco) dias a contar de sua realização. A ata e seu extrato são encaminhados ao Procurador-Geral da unidade no prazo de outros 5 (cinco) dias após sua lavratura, para o devido conhecimento, sendo também, dela, afixada cópia na sede do órgão responsável pela convocação do ato e, ainda, publicada cópia no sítio eletrônico do Ministério Público, devendo os inscritos e participantes que tenham cadastrado seu correio eletrônico dela serem comunicados (art. 4º).

Ao término dos trabalhos que ensejaram a audiência pública, o órgão do Ministério Público deverá gerar um relatório, em que poderá constar a sugestão de providências a serem adotadas, dentre as quais o arquivamento da investigação, a celebração de termo de ajustamento de conduta, a expedição de recomendação para que o responsável solucione o problema, a instauração de inquérito policial (no caso de detecção de crime), a propositura de ação civil pública e, ainda, a divulgação de propostas de outras soluções ou providências, em prazo razoável, em conformidade com o grau de complexidade da matéria (art. 6º).

A Resolução ainda enfatiza o caráter apenas consultivo (e não vinculativo) das deliberações, opiniões, sugestões, críticas e informações coletadas em audiência pública, sempre dentro do propósito de subsidiar o Ministério Público em sua atuação, tendo por foco honrar o princípio da eficiência e consagrar a participação popular na condução dos interesses públicos (art. 7º).

Como se percebe, trata-se de regramento que tem por objetivo dar vida ao fundamento constitucional da democracia participativa, de modo a permitir à sociedade trazer sua voz, em um ambiente próprio para tanto, acerca de questões que lhe inquietam e que podem ter soluções encaminhadas pela via da atuação do Ministério Público, instituição que, em derradeira análise, conforme determina a própria Constituição, é a defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.



4. ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA "O MP VAI ÀS RUAS", DO MPSC, EM 2010.

4.1 Esclarecimentos iniciais sobre a experiência.

Malgrado tenha sido descontinuada nos anos seguintes, em 2010 o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) protagonizou rica experiência de participação popular. Não houve a adoção de um programa formal de aproximação com as comunidades das comarcas onde atua, e sim uma experiência-piloto através de audiências públicas denominadas “O MP vai às ruas”. O propósito da experiência restou bem claro no início de cada audiência pública, quando era informado à comunidade que:

Esta audiência pretende servir para sensibilização e mobilização dos diversos setores da comunidade, que nesse espaço democrático poderão expressar seus anseios e opiniões, permitindo a coleta de informações e a construção de propostas de enfrentamento às questões públicas aqui debatidas, que envolvam interesses da coletividade, caracterizando-se como uma importante estratégia de atuação institucional do Ministério Público.⁸ (2010a, 2010b, 2010c e 2010d)

A concepção da experiência nasceu no então denominado Centro de Apoio Operacional⁹ da Cidadania e Fundações (CCF)¹⁰, à época coordenado pelo promotor de justiça Luiz Fernando Góes Ulysséa, na gestão do então procurador-

⁸ Conforme consta nas atas.

⁹ Os Centros de Apoio Operacional mantêm os Promotores de Justiça atualizados com informações técnico-jurídicas. Respondem consultas das Promotorias, realizam pesquisas, estudos e relatórios, auxiliando em procedimentos de investigação, na preparação de ações e em estratégias de atuação. Propõem a celebração de convênios pela Instituição e a realização de cursos, palestras, seminários e outros eventos.

Os Centros de Apoio Operacional representam as diversas áreas de atuação do Ministério Público: Cidadania e Fundações, Constitucionalidade, Consumidor, Criminal, Infância e Juventude, Meio Ambiente, Moralidade Administrativa, Ordem Tributária, e Informações e Pesquisas. Os Centros de Apoio Operacional não podem ajuizar ações. Essa atribuição é do Promotor de Justiça, do Procurador de Justiça ou do Procurador-Geral de Justiça. Na coordenação dos Centros de Apoio atuam Procuradores e Promotores de Justiça designados pelo Procurador-Geral de Justiça. (MPSC, 2017a)

¹⁰ O antigo CCF corresponde ao atual Centro Operacional de Direitos Humanos e Terceiro Setor (CDH). “O Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e Terceiro Setor (CDH) é responsável por dar suporte técnico-jurídico ao trabalho dos Promotores de Justiça com atribuição na área em todo o Estado.

Desenvolve, também, programas e campanhas educativas voltadas à sua área de atuação: defesa dos direitos humanos, com destaque para o direito à saúde, à educação, a proteção dos idosos e das pessoas com deficiência, o controle das internações psiquiátricas, fiscalização dos atos de instituição e gestão de entidades do terceiro setor e questões residuais de direito civil. (MPSC, 2017b)



geral de justiça Gercino Gerson Gomes Neto. Como o próprio prólogo das audiências deixava claro, a pretensão era de ouvir o conjunto da cidadania presente em cada ato, buscando o Ministério Público inteirar-se das principais aflições da comunidade e permitir a edificação de propostas para enfrentar-se os problemas detectados no campo dos interesses sociais, em identidade com o projeto básico da experiência, cujo objetivo era definido como o de “desenvolver uma atuação mais efetiva do Ministério Público em consonância com os anseios da sociedade local, visando à garantia dos direitos sociais da população, mediante o acesso às políticas públicas”.

As audiências públicas eram preparadas mediante contribuição mútua entre a Procuradoria-Geral de Justiça, o CCF e os promotores de justiça locais. Havia um *check list* desenvolvido para todos os eventos, relativo aos aspectos físicos, logísticos e humanos do possível local, envolvendo itens de legalização (alvará de funcionamento), de segurança (estacionamento, extintor de incêndio, gerador ou luz de emergência, iluminação e sinalizações de entradas e saídas), de operação (cadeiras, aparelhos e equipamentos de som, amplificadores, microfones, extensão elétrica, mesas de recepção, de som e de honra, projetor, rede de acesso à *internet*, tomadas e interruptores), sanitários (instalações sanitárias e pontos de água), de conforto (ar condicionado, ventiladores e bombona de água), de acessibilidade (grau de acessibilidade do local) e de pessoal (para operação dos equipamentos de som e para a limpeza do local após a realização do ato).

Definido o local, era feita uma reunião preparatória, contando sempre, no mínimo, com o coordenador do CCF e com o promotor de justiça da comarca. Nesta reunião eram definidas as rotinas a serem adotadas para a condução da audiência pública e as formas de estímulo à maior participação possível da comunidade, mediante ampla divulgação nos meios de comunicação locais e regionais.

Dessa forma, a experiência contou com a realização de quatro audiências públicas, em quatro distintas regiões: Araranguá, no sul do estado; Itapoá, no norte; Dionísio Cerqueira, no extremo-oeste; e Itá, no meio-oeste.

4.2 As rotinas adotadas para as audiências públicas

Segundo se denota nas atas (SANTA CATARINA, 2010a, 2010b, 2010c e 2010d), para facilitar a participação dos munícipes, as audiências públicas eram



marcadas para o período noturno, iniciando às 19h. Antes do início, a partir da 18h30min, era aberto o credenciamento dos participantes pela organização, devendo, na assinatura da lista de presença, informarem seu nome, bairro e município de residência (a maior parte das comarcas congrega mais de um município).

Iniciada a audiência pública, era composta a mesa diretora dos trabalhos. Na sequência, feitas as referências às autoridades e convidados presentes e os agradecimentos preliminares de praxe, era explicado pelo cerimonialista os procedimentos relativos ao evento, em que era informada à comunidade a base legal para sua realização (inc. XVI do art. 82 da Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina), assim como os propósitos e a duração estimada do ato (entre duas e três horas).

As manifestações dos presentes eram autorizadas para serem feitas oralmente ou por escrito. Para as manifestações por escrito, a organização fornecia formulário próprio, para ser recolhido pelo pessoal de apoio, de modo a serem lidas e respondidas no curso da própria audiência. Era vedado o anonimato em qualquer manifestação escrita, podendo o participante, no entanto, solicitar sigilo, bastando para tanto assinalar essa opção no campo final do formulário oferecido.

As manifestações escritas, incluindo denúncias, podiam também ser depositadas em uma urna disponibilizada para esse fim, igualmente assegurando-se o sigilo, quando solicitado. Estas, as depositadas na urna, contudo, não eram lidas e nem discutidas no evento, sendo levadas pela organização para posterior resposta do Ministério Público ao interessado.

Já as manifestações orais eram feitas por ordem de inscrição, através do microfone. O tempo disponível para cada pronunciamento ou indagação era de até dois minutos, vedada, enquanto cada qual estivesse com a palavra, a intervenção dos demais. O limite era de uma manifestação por participante e, se houvesse a necessidade de mais de uma intervenção ou pergunta, a partir da segunda deveria ser feita por escrito e depositada na urna.

Em seguida, informadas as regras, o presidente da mesa diretora dos trabalhos fazia uma breve explanação aos presentes acerca dos princípios e valores republicanos e do perfil que o constituinte de 1988 outorgou ao Ministério Público, estabelecendo as ligações entre o papel da instituição e os propósitos contidos na experiência “O MP vai às ruas”, de forma a deixar claro aos participantes da



audiência pública as finalidades do ato e a perspectiva de participação social no trato das questões relativas aos interesses da comunidade.

Na sequência, a palavra era dada aos cidadãos, para suas manifestações, indagações, denúncias, reclamações ou quaisquer formas de intervenção que houvessem por bem fazer.

4.3 Números quanto à participação popular nas audiências públicas realizadas

Inicialmente esclarecemos que não tivemos acesso ao número de participantes de cada audiência pública, pois as atas a que se teve acesso tinham referência a uma lista à parte com as assinaturas, que não se encontrava anexada e que não foi possível, mesmo por outros meios, localizar. Contudo, as atas são muito ricas e detalhadas quanto a cada uma das manifestações havidas, nos permitindo, assim, pautar numericamente, por área, os assuntos que foram alvo de pronunciamentos populares em cada um dos eventos.

As quatro audiências públicas foram presididas pelo procurador-geral de justiça, contando com a participação do coordenador do CCR, dos promotores das comarcas onde ocorreram e de promotores da respectiva região.

A primeira realizou-se na comarca de Araranguá, no dia 9 de setembro, no Centro Cultural Professora Célia Belizaro de Souza. Araranguá, em 2010, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹, contava com 61.310 (sessenta e um mil, trezentos e dez) habitantes. Além do município-sede, a comarca é integrada, também, pelos municípios de Balneário Arroio do Silva e Maracajá, com 9.586 (nove mil, quinhentos e oitenta e seis) e 6.404 (seis mil, quatrocentos e quatro) habitantes à época, respectivamente.

Na ocasião, registraram-se, ao todo, 72 (setenta e duas) manifestações. Os assuntos enfocados pelos munícipes foram os mais diversos, situando-se, pela ordem, nas áreas da cidadania (27), ambiental e urbanística (21), infância e

¹¹ Os dados demográficos reportados neste trabalho estão disponíveis no sítio do IBGE na *internet* <www.ibge.gov.br>



juventude (8), moralidade administrativa (6), institucional (3)¹², criminal (2), além de outros sobre questões diversas (6)¹³ (SANTA CATARINA, 2010a).

A segunda audiência pública deu-se em Itapoá, que é o único município da comarca, contando em 2010 com uma população de 14.763 (quatorze mil, setecentos e sessenta e três) habitantes. Realizou-se no dia 27 de outubro, no Ginásio de Esportes do Colégio Estadual Nereu Ramos.

Foram registradas 78 (setenta e oito) manifestações, envolvendo as áreas de cidadania (53), ambiental (15), moralidade administrativa (6), institucional (4), criminal (4), infância e juventude (2), consumidor (1) e área diversa da atuação do Ministério Público (1)¹⁴ (SANTA CATARINA, 2010b).

A terceira audiência pública deu-se em Dionísio Cerqueira, comarca composta pelo município-sede e pelo de Palma Sola, com a população, respectivamente, de 14.811 (quatorze mil, oitocentos e onze) e 7.765 (sete mil, setecentos e sessenta e cinco) habitantes naquele ano. O evento verificou-se em 14 de dezembro, na sede do Lions Club.

Houve, na audiência pública 21 (vinte e uma) manifestações, relatando, em sua esmagadora maioria, preocupações na área da cidadania (15), e as outras sendo nas áreas ambiental e urbanística (4), infância e juventude (1), criminal (1) e outra de interesse puramente privado (1)¹⁵ (SANTA CATARINA, 2010c).

Por fim, a quarta audiência pública da experiência verificou-se na comarca de Itá, no dia 15 de dezembro, na sede da Sociedade Esportiva Recreativa Cruzeiro. A comarca de Itá congrega o município-sede, que em 2010 possuía 6.426 (seis mil, quatrocentos e vinte e seis) habitantes, e o município de Paial, naquele ano com 1.763 (mil, setecentos e sessenta e três).

No evento, registraram-se 10 (dez) manifestações, das quais 8 (oito) foram orais e 2 (duas) por escrito, não tendo havido pronunciamentos através da urna. As intervenções em Itá envolveram questões ambientais e urbanísticas (5), cidadania e direitos humanos (2), moralidade administrativa (1), outros assuntos de atribuição do

¹² "Institucional" aqui é usada para referir-se a indagação ou crítica sobre a atuação do Ministério Público.

¹³ Os números por área são superiores ao de manifestações pois, em alguns casos, a mesma manifestação envolveu mais de uma área.

¹⁴ V. nota de rodapé n. 13.

¹⁵ V. nota de rodapé n. 13.



Ministério Público (2) e, inclusive, fora da órbita de atuação ministerial pública (1) (SANTA CATARINA, 2010d).

Em todas as audiências públicas realizadas, para todas as manifestações da população, as atas relatam as respostas dadas e os compromissos assumidos pelo Ministério Público no sentido do encaminhamento de soluções para, dentre os problemas trazidos, aqueles que são de sua alçada. Como, para este trabalho, foram analisadas apenas as atas relativas às audiências públicas, não se estudou as ações institucionais que, efetivamente, na sequência, decorreram das informações e pronunciamentos colhidos nos eventos, mas, sob o ponto de vista do objeto do presente artigo, a audiência pública como instrumento de participação popular, o saldo da experiência “O MP vai às ruas” parece bastante positivo, dado o volume de manifestações ocorridas em cada evento, alcançando-se, no somatório dos quatro havidos, 181 (cento e oitenta e um) pronunciamentos de pessoas do povo.

5. CONCLUSÃO

A partir da pesquisa realizada, é possível concluir-se que:

(a) a participação popular nas decisões de Estado constitui mecanismo importante para a consagração da democracia, utilizando, a ordem jurídica brasileira, a audiência pública como uma das formas de sua instrumentalização;

(b) a audiência pública, embora como regra não tenha caráter deliberativo, mas sim apenas consultivo, possui previsão dentro e fora da Constituição, integrando o conjunto de ferramentas pelas quais o povo, emitindo sua opinião, é chamado a participar de atos decisórios que interessem ao conjunto geral da cidadania, daí advindo sua importância no contexto da democracia participativa;

(c) malgrado não haver lei *stricto sensu* traçando normatização relativa a procedimentos preparatórios e de condução das audiências públicas para os casos em que ela compõe etapa para a tomada de decisões de Estado, pode-se utilizar, como referência paradigmática, no campo procedimental, a Resolução n. 82, de 29/02/2012, do CNMP, pela qual se observam as providências preparatórias e executórias do evento;

(d) a experiência “O MP vai às ruas”, do Ministério Público de Santa Catarina, no ano de 2010, demonstra que, quando o poder público e suas instituições aceitam abrir-se à participação popular e às contribuições que o povo



pode trazer para a percepção e encaminhamento de soluções dos problemas que lhe inquietam, mesmo sem os dados numéricos exatos sobre o número de participantes, mas considerando-se o volume de manifestações populares em cada evento, a resposta da coletividade é imediata e valiosa, tornando claro, pois, que a audiência pública é instrumento deveras importante na perspectiva dessa interlocução.

Por certo, o presente artigo está longe de ter pretendido esgotar o tema proposto. Antes disso, buscou despertar novas atenções ao assunto e contribuir para a abertura de novas frentes de investigação, de modo a induzir as instituições públicas a, sempre que possível, abrirem à participação popular, através de audiências públicas, as reflexões que precedem a tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

BOSCO, Maria Goretti Dal. *Audiência pública como direito de participação*.

Disponível em <<https://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao>> Acesso: 26 Abr. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

Acesso em 25 Abr. 2017.

_____ Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm> Acesso: 27 Abr. 2017.

_____ Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso: 25 Abr. 2017.

_____ Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso: 26 Abr. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, [2002].

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. In *Revista do Mestrado em Direito*. Brasília: UCB, 2011, p. 356-



384. Disponível em <file:///C:/Users/acruz/Downloads/3124-10782-2-PB%20(1).pdf>
Acesso: 26 Abr. 2017.

COSTA RICA. *Pacto de San José da Costa Rica*. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>
Acesso: 26 Abr. 2017.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. *A democracia participativa brasileira*. [S.l.] 1998.
Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/61/a-democracia-participativa-brasileira>>
Acesso: 19 Jul. 2017.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 10. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1979.

MARTINEZ, Alejandro Rosillo. *Fundamentação dos direitos humanos desde a filosofia da libertação*. Ijuí: Unijuí, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENEZES, Anderson de. *Teoria geral do Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina, de 5 de outubro de 1989. Disponível em
<http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2018_-_72_a_75_emds.pdf> Acesso: 26 Abr. 2018.

_____ Lei complementar n. 197, de 13 de julho de 2000. Disponível em
<http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/197_2000_Lei_complementar.html> Acesso: 26 Abr. 2018.

_____ Ata da audiência pública do programa "O MP vai às ruas", realizada em Araranguá, em 9 de setembro de 2010 (2010a). Disponível em



<<https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3832>>
Acesso: 07 Set. 2018.

_____ Ata da audiência pública do programa "O MP vai às ruas", realizada em Itapoá, em 27 de outubro de 2010 (2010b). Disponível em
<<https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3835>>
Acesso: 07 Set. 2018.

_____ Ata da audiência pública do programa "O MP vai às ruas", realizada em Dionísio Cerqueira, em 14 de dezembro de 2010 (2010c). Disponível em
<<https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3833>>
Acesso: 07 Set. 2018.

_____ Ata da audiência pública do programa "O MP vai às ruas", realizada em Itá, em 15 de dezembro de 2010 (2010d). Disponível em
<<https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=3834>>
Acesso: 07 Set. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 9. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 1994.