

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO CONTRIBUTO NA CONCREÇÃO DA CIDADANIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

THE PUBLIC HEARINGS AS CONTRIBUTION IN CONCRETION CITIZENSHIP IN PUBLIC BIDDING

*Luiz Eugenio Scarpino Junior**

*José Querino Tavares Neto***

RESUMO

Propõe-se a discutir sobre as audiências públicas presentes nas licitações públicas do Brasil como forma de promoção e concreção da cidadania. O cidadão é dotado de ferramentas para interferir nos espaços públicos. O sistema democrático brasileiro deve observar a retroalimentação da legitimidade popular, inclusive fora dos períodos típicos eleitorais. A sustentação política prescinde da oitiva da sociedade na tomada de decisões, principalmente naquelas que envolvam valores mais elevados. Este mecanismo de participação é essencial para estabilização das instituições e não pode ser olvidado pela Administração. A partir de um modelo normatizado, objeto de breve contextualização axiológica e crítica deontológica, apresenta-se proposta para aprimorar a participação popular nos

* Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Pós Graduado (especialização) em Gestão Jurídica de Empresas (UNESP/Franca), Direito Eleitoral (UNISUL), Gerente de Cidade (FAAP). Graduando em Administração Pública (Universidade Federal de São João Del-Rei). Professor em Graduação (UNAERP) e Pós-Graduação (FAAP). Advogado. Coordenador Geral de Comissões da 12ª Subseção de Ordem dos Advogados do Brasil – Ribeirão Preto. Correspondência para/Corresponde to: Rua Ércole Verri, 449, sala 32, Ribeirão Preto/SP, 14026-200. E-mail: luiz@scarpino.adv.br.

** Pós-doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra sob a supervisão do Doutor José Joaquim Gomes Canotilho (2007), com bolsa da Capes, Graduado em Ciências Sociais (1988), em Direito (1993), Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1997), Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001). Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Atualmente é Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, Professor do Programa de Pós-Graduação da PUC/PR. Correspondência para/Corresponde to: Rua UFG Campus I – Praça Universitária – Av. Universitária Esquina com 5ª Avenida s/n, Setor Universitário, Goiânia/GO, 74605-220. E-mail: josequerinotavares@gmail.com.

Luiz Eugenio Scarpino Junior / José Querino Tavares Neto

espaços públicos, por meio da formação de Conselho de Controle de Contratações Públicas com a sociedade civil organizada.

Palavras-chave: Cidadania; Audiência pública; Licitações.

ABSTRACT

It is proposed to discuss the public hearings present in public bidding in Brazil as a way of promoting and concretion of citizenship. The citizen is endowed with instrument to interfere in public areas. Brazilian democratic system must observe the feedback of popular legitimacy, even outside of typical election periods. Political supports obviate the hearsay of society in making decisions, especially those involving higher values. This mechanism of participation is essential for stabilization of institutions and cannot be forgotten by the Administration. From the legal model provided by law, it was held brief axiological contextualization and critique deontological, presents a proposal to enhance popular participation in public by forming the Board of Control Public Procurement with organized civil society.

Keywords: Citizenship; Public hearing; Public bidding.

INTRODUÇÃO

86

O gigante acordou? A cidadania brasileira, antes atávica, mereceu em meados deste ano de 2013 rotundas e expressivas manifestações populares, por vezes nada organizadas (e ordeiras), todas elas conclamando o recrudescimento do sentimento de participação nos desígnios da coisa pública. Reclamamos pelo custo de transporte público, pela ineficiência administrativa na prestação de serviços públicos e consternação ante a percepção de que as instituições governamentais estão encrustadas de corruptos e sanguessugas.

A cidadania e a expressão democrática dos anseios do povo, titular e dono do poder, são demonstradas – embora não com a regularidade esperada em um país como o Brasil. Isso porque, embora o cidadão seja dotado de armas para interferir nos espaços públicos, cada vez mais demonstra desesperança no sistema representativo, a indicar um déficit democrático nos períodos não eleitorais. Por vezes, democracia brasileira pouco ou nada favorece a retroalimentação da legitimidade popular.

Parte das reivindicações populares advém de serviços concedidos por estados e municípios a empresas privadas, notadamente via licitações públicas. As compras públicas, entretanto, estão inseridas na margem discricionária da Administração, principalmente na elaboração de detalhamento, exigências técnicas, forma de cumprimento, por exemplo. Isso não significa ampla margem para saber se o Poder Público contratará um serviço público ou deixará de adquirir medicação.

Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 85-102, jul./dez. 2013

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

A necessidade e a demonstração do interesse público são passíveis de controle, mesmo nas hipóteses em que haja a discricionariedade da autoridade pública. Outrossim, alguns investimentos, o tamanho em si de certas licitações, o nível de custo financeiro e político, certamente, podem e devem ser controlados – não apenas pelos aparatos governamentais. A participação popular é benfazeja na legitimação dos gastos públicos. É natural que a população queira se fazer ouvir e manifestar em contratações capazes de interferir decisivamente nas finanças da urbe ou apor as prioridades de uma comunidade carente em detrimento de uma compra a beneficiar a poucos. A sustentação política prescinde da oitiva da sociedade na tomada de decisões, principalmente naquelas que envolvam valores mais elevados. Este mecanismo de participação é essencial para estabilização das instituições e não pode ser olvidado pela Administração.

Existem licitações públicas que, nas atuais regras, preveem, antes de o serviço ser, de fato, entregue a terceiros, sejam alvo de discussão em audiências públicas – como deve ser trabalhado ao longo do desenvolvimento deste artigo.

Neste contexto, propõe-se discutir sobre as audiências públicas presentes nas licitações públicas do Brasil como forma de promoção e concreção da cidadania. A partir de um modelo normatizado, objeto de breve contextualização axiológica e crítica deontológica, apresenta-se proposta para aprimorar a participação popular nos espaços públicos.

87

FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A audiência pública se origina do *public hearing* no direito anglo-saxão, ao passo que a consulta pública advém da *enquête* francesa¹. Cita-se, ainda, do direito comparado a existência de institutos semelhantes, como a *información pública* (Espanha) e audiência dos interessados e a apreciação pública (Portugal)².

No direito italiano, tem como valia a antítese ao modelo fascista da organização administrativa, em sendo um *conchetto-valvola*, tendente a ser “válvula reguladora do afluxo de correntes vitais no direito, adequando o ordenamento ao processo evolutivo da vida política e social”³.

A democracia representativa não dispensa a participação direta popular na tomada de decisões afetas à administração estatal, o que caracteriza o modelo constitucionalista europeu pós-guerra, que se atinge mediante realização de audiências públicas⁴.

¹ MARTINS JR., Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 380.

² *Ibid.*, p. 382.

³ *Ibid.*, p. 385.

⁴ PEREIRA JR., Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003. p. 421.

Bonavides demonstra que a cidadania não é um conceito, ou um direito, ou mesmo um direito a ter direitos, expressando-se pela via participativa, intervindo no processo decisório e governativo⁵. Para Alberto Ramón Real, o mecanismo de consulta prévia, notadamente como audiências públicas, constitui-se como

Processo consultivo na elaboração das decisões como meio de associar as forças interessadas na formação das normas que irão reger. Opõe este método democrático ao de cunho autoritário tradicional, manifestado por decisões unilaterais da Administração que decide sozinha, sem requerer a opinião dos interessados. Este sistema de decisões do “tipo militar” é incompatível com a democracia. A consulta prévia supõe a publicidade dos projetos antes de sua aprovação e possibilidade de se conhecer antecipadamente as reações do público e corrigir erros antes que causem danos⁶. (Tradução livre)

Segundo Jessé Torres Pereira Jr.⁷, a finalidade da audiência pública visa garantir “discussão aberta”, concernente a franco debate do “teor político-administrativo do ato que delibera empreender o objeto e como fazê-lo”.

88

Para Lela⁸, a audiência pública é um instituto mais político do que jurídico no qual se verifica a pertinência de determinado projeto ou política pública a ser executada pela Administração. Justen Filho assenta que “a audiência pública sujeita o Administrador a uma atividade coletiva de fiscalização direta”⁹.

A participação popular decorre da necessidade da transparência, derivada do próprio exercício da democracia¹⁰. A intenção da participação decorre de exponenciar a noção de cidadania, notadamente do controle do poder político. Considera-se a participação popular na formação do administrativo como direito fundamental de quarta dimensão – informação, democracia e pluralismo democrático na formação das decisões políticas¹¹.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 16.

⁶ Apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 201.

⁷ PEREIRA JR., op. cit., p. 422.

⁸ LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 13, mar./maio 2008, Salvador, Bahia. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2008-ROGERIO-GESTA-LEAL.PDF>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997. p. 120.

¹⁰ MARTINS JR., op. cit., p. 324.

¹¹ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública: a lei geral de licitações/LGL e regime diferenciado de contratações/RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 222 e 224.

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

Aos dizeres de Martins Jr., objetiva a audiência pública informar a transparência, instaurando “nova legitimidade pela repartição (ou partilha) na condução política dos negócios públicos”¹².

Para Casquete¹³, a concepção de cidadania política herdada do mundo clássico é aquela que concebe a participação nas deliberações públicas, como requisito de publicidade e transparência dos procedimentos, possibilitando o exercício coletivo de controle sobre as autoridades. Mais do que isso, a própria natureza democrática impõe que, antes de certas decisões administrativas, os gestores públicos consultem o povo¹⁴.

Entende Martins Jr. que a participação popular “colabora com o princípio da eficiência e revaloriza a discricionariedade administrativa”¹⁵.

O fundamento das audiências e da participação popular visa o fortalecimento político e a construção de legitimidade das decisões do Poder Público. É voz corrente de que a instituição de práticas sociais, de cima para baixo (Administração – administrado), não leva apenas à fragilização dos movimentos sociais¹⁶. É essencial que, em uma sociedade verdadeiramente democrática, haja intensiva participação popular. Dita participação transcorre pela mobilização social, conforme o entender de Toro¹⁷, “é o envolvimento ativo do cidadão, da organização social, da empresa nos rumos e acontecimentos em nossa sociedade”.

Ainda que a democracia tenha frustrado o sentimento de construção de sociedades livres e iguais¹⁸, o recrudescimento da participação popular não é apenas salutar, mas essencial como fonte de legitimação dos atos administrativos. Não por menos, Boaventura de Sousa Santos¹⁹ aponta que a crise de legitimidade guarda relação com o ideário de participação e soberania populares, aduzindo ainda que a matriz da governação dispensaria a participação autodeterminada e contaria com esta baseada na seleção (alguns autores, interesses e vozes admitidas a interagir).

Daí a necessidade de se adquirir a emancipação social cidadã, a ponto de qualquer pessoa ter o poder de influenciar e exercer alguma forma de expressão junto aos poderes constituídos. Até porque, em audiências, devem participar não

¹² MARTINS JR., op. cit., p. 329.

¹³ CASQUETE, Jesús. *El poder de la calle: ensayos sobre acción colectiva*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. p. 4.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 317.

¹⁵ MARTINS JR., op. cit., p. 336.

¹⁶ GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008. p. 66.

¹⁷ Apud GOHN, 2008, p. 68.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal: o fórum social mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, out. 2005, p. 11.

¹⁹ Ibid.

Luiz Eugenio Scarpino Junior / José Querino Tavares Neto

apenas técnicos, mas inclusive, pessoas leigas, interessadas em ver bem aplicados os recursos públicos²⁰.

A democracia participativa é cada vez mais reclamada e exigida, de maneira a estampar a comunhão de valores básicos reclamados pela sociedade, notadamente na construção de processos transparentes e honestos em uma sociedade tão desigual.

Logo, nada mais natural de que sejam garantidos, nesse diapasão, a solidariedade, a tolerância, o envolvimento orgânico e efetivo da cidadania nos assuntos públicos e o controle da administração pública, notadamente na viabilização da participação social como forma de buscar a concretude das previsões jusfundamentais²¹.

O mencionado jurista gaúcho constata as desigualdades sociais como impeditivo à formulação de políticas como resultado de negociação e compromissos com diferentes setores sociais, ressaltando que as forças políticas endógenas aos poderes constituídos carecem de voz²².

Agustín Gordillo²³, há duas décadas, assentava pela necessidade dos povos latino-americanos melhorarem a qualidade e o grau de participação social, estabelecidos mediante inequívoca informação, consulta e debates públicos antes da formatação de atos administrativos ou na adoção de grandes projetos públicos.

90

A democracia deve-se formar pela persuasão e nunca como forma de imposição pelos gestores da coisa pública²⁴, razão pela qual se torna essencial, ampla e racional a participação social.

O princípio participativo exterioriza densificação à democracia, com práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos, para “democratizar a democracia”²⁵.

Assenta Moreira Neto a preferência da participação popular na esfera pré-decisional, notadamente na preparação de decisões políticas que exijam grande dispêndio de recursos, com a finalidade de evitar o tumulto e a irracionalidade decisória que a coparticipação proporcionaria ou até mesmo para solução preliminar do conflito²⁶.

²⁰ VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. *Lei de licitações e contratos da administração pública comentada*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 219.

²¹ LEAL, op. cit.

²² LEAL, op. cit.

²³ Apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 201.

²⁴ CASQUETE, op. cit., p. 9.

²⁵ SOARES, Fabiana de Menezes. Participação popular no Estado: fundamentos da democracia participativa. In: *Direito administrativo de participação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 34, apud LEAL, op. cit., p. 18.

²⁶ Apud MARTINS JR, op. cit., p. 332.

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

A construção de sistemas democráticos abertos que assumem compromissos conduz e permite a capacidade deliberativa e cooperativa na esfera pública²⁷; certamente contribui para alcançar maior legitimação. Destaque-se que o objeto da audiência pública não pode ser a garantia de direito subjetivo de pessoas, mas sim buscar a proteção do interesse público, objetivamente²⁸.

É natural a existência de mecanismos de formação da opinião pública, pelos seus diversos atores, tais como movimentos sociais, os quais pressionam as autoridades para que justifiquem suas decisões (ou indecisões), expondo as razões, os motivos que conduziram a determinado ato administrativo²⁹. Trata-se de mecanismo de transparência administrativa e *accountability*.

Afinal, o exercício ativo da cidadania decorre da prática, não podendo ser tomada como um conceito ou ideal, senão em sua verdadeira concretude a partir da participação dos cidadãos nos atos públicos.

Sobre estes paradigmas, toca-se a importância da construção de espaços públicos – na sua correta aceção – na busca da fonte de legitimação da vontade do Poder, destacando-se daí instrumentos, por exemplo as audiências públicas, como forma de sua exteriorização.

A seguir, adentra-se no conteúdo normativo em relação à necessidade de audiências públicas nas licitações públicas brasileiras.

FUNDAMENTO LEGAL PARA EXIGÊNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

91

O tópico audiência pública é explicitado na Constituição Federal de 1988, precisamente em seu art. 58, § 2º, II³⁰, quando versa sobre os poderes das Comissões do Congresso Nacional. Obviamente, o recorte constitucional subscreve a realização destes diálogos organizados com a sociedade civil apenas no âmbito das comissões parlamentares, não fazendo outra menção expressa ao longo do texto. Ferraz desenvolve que a “democratização, a legitimidade, a transparência e a eficiência da atuação parlamentar são metas perseguidas pelas constituições contemporâneas que adotam a democracia representativa, como uma das formas de exercício de poder”³¹.

²⁷ CASQUETE, op. cit., p. 18.

²⁸ JUSTEN FILHO, 2012, p. 440.

²⁹ CASQUETE, op. cit., p. 14.

³⁰ “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 de que resultar sua criação. § 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”.

³¹ FERRAZ, Anna Candida de Cunha. Comentário ao artigo 58, § 2º, II. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1101.

É inerente ao mecanismo da democracia representativa, no qual todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da Carta), a diminuição do fosso entre eleitos e eleitores, a possibilitar o respaldo institucional pelo povo, não apenas nas atividades legislativas, como também nas do Poder Executivo, e até mesmo no Judiciário³². Daí as razões pelas quais a retroalimentação da legitimidade prescinde da oitiva da sociedade na tomada de decisões ou pela modificação de políticas, a garantir a estabilidade sistêmica da República.

O Poder Público exerce relações de compras e prestação de serviços com particulares fazendo-o, precipuamente, pelas licitações públicas (art. 37, XXI, da Constituição Federal).

Na formação da vontade do gestor público, na escolha de como e de se fazer certo serviço ou compra pública, insere-se aquilo que se convencionou denominar como discricionariedade administrativa no processo interno da licitação pública. Em alguns casos regulados em Leis, existem condicionantes na escolha e adoção de certos modelos, notadamente pautados pela dimensão de gastos e complexidade do assunto, à consulta popular ou à realização de audiências públicas.

Neste sentido, acrescenta Pereira Jr.:

ao exigir a audiência pública antes da efetivação de concorrências de grande porte, pretende colher o assentimento, ou a reprovação, dos segmentos interessados no objeto (que será, no mais das vezes, obra ou serviço público de envergadura), seja quanto à conveniência ou à oportunidade de sua consecução, à vista das prioridades de aplicação dos recursos do erário, seja com respeito à concepção técnica e aos métodos de execução do respectivo projeto que haverá de ser o mais sólido e menos oneroso para os cofres públicos³³.

92

Não se olvide que as audiências públicas guardam o caráter meramente opinativo, assim como ocorrem nas deliberações de Conselhos diversos, cabendo à autoridade sopesar as pertinências das arguições para mensurar o grau de influência que tais conclusões devem exercer sobre a decisão que a Administração irá tomar³⁴.

Outrossim, o objetivo é discutir, inclusive, os aspectos discricionários envolvidos na licitação, como objeto da licitação, projeto e a razão entre se optar por um modelo ou outro³⁵.

³² Vide inúmeras audiências públicas marcadas pelo Supremo Tribunal Federal, para tratar de assuntos tais como pesquisa com células troncos e financiamento de campanhas eleitorais.

³³ PEREIRA JR., op. cit., p. 422.

³⁴ PEREIRA JR., op. cit., p. 424; VIEIRA, op. cit., p. 220.

³⁵ JUSTEN FILHO. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 496; PEREIRA JR., op. cit., p. 422.

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

Na advertência de Citadini e ressaltando a importância do que se discute em audiência, “caso o administrador omita dados, ou informe incorretamente sobre questões pertinentes à licitação, a audiência poderá ser anulada e o gestor responsabilizado na forma da lei”³⁶. Ressalte-se ser nula a audiência em que a Administração opte por “reduzir a escrito” perguntas e respostas³⁷, vez que perderia seu escopo precípua, a propiciar ampla discussão social.

A ata da audiência pública deverá retratar fielmente tudo o que nela transcorrer, inclusive, facultando aos presentes lançar sua assinatura, fazer inserir perguntas, observações, explicações, respostas (presenciais), além de extrair-lhe cópia, sob pena de nulidade.

Sobre a obrigatoriedade de realização de audiências públicas, ressalte-se o que dispõe as legislações específicas. Em todas elas, a audiência se faz previamente ao lançamento efetivo do certame. Ou seja, está na parte preparatória, antes da efetiva publicação do edital, da fase externa dos certames públicos.

Na Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos (Lei n. 8.666/93), prevê-se no art. 39 a obrigatoriedade de realização de audiência pública, sempre que o valor estimado ultrapassar a 100 vezes o da modalidade concorrência, ou seja, acima de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais). Esta audiência deverá preceder a 15 (quinze) dias úteis da data prevista para publicação do edital e divulgada, no mínimo, 10 (dez) dias úteis antes de sua realização. Ademais, a publicidade deve ser ampla e os participantes terão acesso às informações pertinentes e direito à manifestação.

A Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei n. 8.987/95) dispôs em seu art. 5º a necessidade de se realizar, previamente ao edital, o ato justificando a conveniência da concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo. Grafa JUSTEN FILHO³⁸ que, no âmbito das concessões e permissões, a audiência prévia é obrigatória.

Nas Parcerias Público-Privadas (PPP) instituídas pela Lei n. 11.079/2004 (art. 10, VI), ficou determinado a consulta pública do edital e do contrato, informando a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo, o valor estimado. Prevê-se que essa submissão deverá ser divulgada em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões. Além disso, as sugestões devem ser examinadas e respondidas individualmente, seja para acatá-las ou

³⁶ CITADINI, Antônio Roque. *Comentários e jurisprudências sobre a lei de licitações públicas*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 239.

³⁷ JUSTEN FILHO Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 531.

³⁸ JUSTEN FILHO, 1997, p. 120.

Luiz Eugenio Scarpino Junior / José Querino Tavares Neto

recusá-las³⁹. Findo o prazo de resposta aos consulentes, deve a Administração observar o prazo mínimo de 7 (sete) dias, para somente então publicar o edital.

Sobre os procedimentos da PPP, todo e qualquer certame envolvendo esta modalidade deverá ser alvo de consulta pública – que pode, ou não, constituir-se em audiência pública. Para Ribeiro e Prado, o procedimento específico de consulta pública teria afastado a obrigatoriedade de realização de audiência pública, não obstante tenham a mesma finalidade. Apontam os citados autores, inclusive, que os contratos de PPP são, normalmente, mais complexos e “somente a disponibilização das minutas ao público por período de vários dias viabiliza entendimento e crítica adequados”⁴⁰.

Parece, todavia, um retrocesso acatar-se que em contratos de maior envergadura, como o caso das PPP, o gestor público não deva prestar contas de forma aberta, participativa e presencial – o que nem sempre ocorre em consultas públicas, feitas distanciadamente do contato do cidadão-gestor público.

Nas licitações públicas abrangendo serviços de saneamento básico (Lei n. 11.445/2007), o art. 11, inciso IV, prevê não só a consulta pública (no caso de concessão) como também a realização de audiência pública prévia.

Eis, portanto, o que de principal se destaca em lei sobre audiências públicas no processo de contratação pela Administração Pública.

94

CRÍTICA ÀS EXIGÊNCIAS NORMATIVAS

Diante das exigências normativas, passa-se a fazer um juízo crítico quanto a lacunas e sucedâneos decorrentes dos modelos de audiência pública sufragados.

Carlos Pinto Coelho Motta entende que a

práxis atual da audiência pública não atingiu ainda o seu ponto ideal; mas isso só indica a necessidade de incentivo e aperfeiçoamento desse instrumento que, embora precário, representa a participação da sociedade em decisões públicas que envolvem elevados valores⁴¹.

Uma crítica elementar se dá pela baixa participação popular, em termos quantitativos. Outra evidenciação se dá pela forma com que a Administração dispõe tais audiências, fazendo com que a sociedade não se interesse ou dispense em participar.

³⁹ PEREIRA, César A. Guimarães. Licitações e lei de responsabilidade fiscal. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: RT, 2005. p. 223.

⁴⁰ RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à lei de PPP parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 266.

⁴¹ MOTTA, op. cit., p. 202.

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

Mais um apontamento pertinente resvala na pouca ou insuficiente divulgação dos atos públicos, o que pode acarretar em ofensa ao princípio da isonomia. No entender de Pereira Jr.:

tratando-se, como se trata, de concorrência, o meio é o edital, e neste não há lugar para violação do princípio da igualdade, dirigindo-se o anúncio a “todos interessados”, ou seja, a todos os que, a seu juízo próprio, queiram pronunciar-se acerca da questão⁴².

Existirá déficit de regularidade se decorrer uma convocação mal formulada e divulgação incompleta, inviabilizando a completa e correta participação popular, escopo da audiência pública. O vício decorreria tanto do ponto de vista formal quanto substancial se não houvesse a anterior divulgação do edital, por exemplo.

Deve-se permitir que na elaboração de regras prévias para a ocorrência da audiência pública garanta-se a regular participação popular, sem que haja um demasiado engessamento a ponto de permitir um poder de império e direcionamento das discussões, de forma limitadíssima do ponto de vista temporal. A ordem, portanto, busca assegurar a ampla participação popular e não servir de instrumento para cercear a atuação coletiva e a publicidade⁴³.

As audiências públicas devem ocorrer com começo, meio e fim, “preferencialmente em horários civilizados (eventualmente em fins de semana ou no início do período noturno, a fim de que aqueles que trabalham no horário comercial possam participar)”⁴⁴.

Outrossim, deve-se assegurar tempo hábil para que, eventualmente, todos os inscritos possam fazer uso da palavra e ter o direito a uma resposta, sem a possibilidade de restrição ao direito ao uso da voz. A audiência pública deve garantir a sua função primordial – propiciar o livre debate da população, com asseguramento dos instrumentos democráticos e participação popular nos desígnios dos atos administrativos.

Questiona-se ainda a validade de audiências públicas quando os projetos, as justificativas e a própria minuta do edital não são disponibilizados previamente à população, posto que, se não houver divulgação prévia dos documentos, tornar-se-ia prejudicado o escopo da audiência relacionado a discutir concepções, modelos, possibilitar sugestões etc. Crítica recorrente decorre da ausência de informações claras e úteis para que a participação popular seja, de fato, efetiva,

⁴² Ibid., p. 423.

⁴³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Lei de licitações comentadas*. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 169.

⁴⁴ MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit., p. 223.

Luiz Eugenio Scarpino Junior / José Querino Tavares Neto

posto que “não se pode imaginar que onde está escrito ‘audiência’ se possa ler ‘exposição por parte das autoridades’, com ouvintes passivos”⁴⁵.

Bem verdade que nas licitações públicas o modelo, a minuta, condições são definidos previamente e daí levados a debate e exposição junto aos munícipes. O que se espera é que os atos preparatórios e os documentos já previamente trabalhados pela Administração sejam efetivamente disponibilizados para consulta, antes da ocorrência da audiência.

A população não pode ser convocada para um grande jogo de cena. Não se deve cogitar a legitimação de um processo pseudolegal. Fazendo paralelo com a história, seria o que Furtado⁴⁶ ilustra quanto ao combate ao escravagismo exigido pela Inglaterra para classe dominante brasileira, feito para “ingleses verem”. Ou seja, não se devem admitir audiências públicas meramente performáticas e nada substanciais.

Na advertência de Pereira Jr.,

A audiência é pública, com ela não se afinando discrimen de qualquer feito; fosse à autoridade o alvedrio de selecionar quem teria ou não interesse, e a audiência tornar-se-ia palco de encenação cujos protagonistas, coreografia e *script* teriam sido predeterminados pela Administração, fraudando o exame de legitimidade e economicidade⁴⁷.

96

A Administração que não promover a prévia disponibilização do conteúdo da audiência não propiciará “todas as informações pertinentes”; muito menos, o rito empreendido garantirá a manifestação de “todos os interessados”, conforme assegura o art. 39 da Lei n. 8.666/93.

Portanto, o processo resta maculado se não primar pela transparência e se não propiciar a ampla discussão com a comunidade. Tangenciam-se aqui o princípio da publicidade e também o da economicidade⁴⁸, posto que a audiência serve como uma espécie de exame prévio de legitimidade popular – que virá a ocorrer, em caráter posterior, pelo Tribunal de Contas (art. 70, da Constituição Federal). O controle social advirá, sem dúvidas, da ampliação das decisões públicas – que passam a ser cada vez menos burocratizadas e fortemente impulsionadas às discussões no seio social.

Em suma, as críticas empíricas às audiências públicas levam aos seguintes pontos:

1. Divulgação inadequada ou que não atinja a potencialidade de cidadãos, o que fere os princípios da legalidade e publicidade.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 146.

⁴⁷ PEREIRA JR., op. cit., p. 423.

⁴⁸ PEREIRA JR, 2003, p. 422.

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

2. Realização de audiências durante o horário de expediente de trabalho da maior parte da população, assim como em vésperas de feriados, de modo a faltar sensibilização da Administração para com a necessária participação popular.
3. O prazo de convocação deve ser atendido e deve ser garantida a ampla participação popular, até com tempo determinado, desde que todos possam fazer uso da palavra.
4. Essencial a garantia do princípio da oralidade, ínsito a todas as audiências públicas, prevendo-se a inscrição e encaminhamento de viva voz, e não apenas por escrito.

A Administração que assim não o fizer será evasiva com a validade de corolários da Administração Pública, quais sejam: legalidade, publicidade, economicidade, isonomia, oralidade, ampla participação e soberania popular, transparência, além de o potencial lesivo ao erário ser evidente.

Vale dizer que a “ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do procedimento licitatório”⁴⁹.

Busca-se por via das audiências a regularidade da participação popular em assuntos palpitantes que envolvam elevadas quantias ou serviços demasiadamente importantes. Neste diapasão, lamenta-se que a legislação das PPP não preveja a obrigatoriedade de realização de audiências públicas, o que constitui certamente retrocesso. A fase de consulta pública é bem-vinda e até uma evolução, todavia não está a dispensar o debate aberto e franco que se pode obter via audiência pública. A ideia é de se ampliar o debate às instâncias públicas decisórias via a participação cidadã.

Qualquer ideia em sentido contrário de limitar a participação do povo demonstra-se retrocesso incabível do ponto de vista de democracia participativa.

PROPOSTA DE FORMAÇÃO DO CONSELHO DE CONTROLE DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A ideia é de reaproximar o povo, legítimo detentor do Poder (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), dos desígnios de sua cidade, estado e País. A participação cada vez mais presente dos cidadãos nos espaços públicos possibilita a legitimação dos atos que envolvem a coletividade.

Primeiro, faz-se necessário que, de fato, os cidadãos queiram se envolver nos atos públicos relevantes, quebrando com o “quietismo” social, para acompanhar os atos públicos em formação e cobrando sua proba execução. Sobre este último

⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 497.

ponto⁵⁰, destacam-se conceitos da iniciativa privada, como Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC), que estão sendo introduzidos em contratos de concessões de serviços públicos, além de serviços de Ouvidoria, tudo isso como fruto e evolução da comunicação do cidadão para com os prestadores de serviços públicos.

Segundo, os atos administrativos devem estar ao alcance dos cidadãos, de forma compreensível, favorecendo um sistema lógico, claro, correto e transparente.

Para atender a esta premissa, deve-se trabalhar na formação do senso de cidadania e do preparo técnico para dialogar com o Poder Público. A Administração Pública não detém o monopólio do conhecimento. Mesmo em assuntos complexos tecnicamente, ressalte-se a relevância da participação social, notadamente em audiências públicas, as quais podem contar com a participação de *experts* e comunidade acadêmica, que pode apor considerações empiricamente lógicas.

Terceiro, deve-se fazer com que o próprio Poder Público compreenda a limitação na gestão da coisa pública, não se confundindo público com privado. O senso de responsabilidade para com o coletivo deve ser recíproco, tanto do representante da Administração Pública quanto do cidadão que com aquele se relaciona. A harmonia das relações público-privadas prescinde do trato impessoal, com vistas ao interesse da coletividade. Afinal, não é comum a confusão ética, senão legal, entre público-privado. Como ressalta Saldanha “o problema se liga inclusive ao hábito muito brasileiro de confundir instituições com pessoas”⁵¹. Portanto, críticas e sugestões feitas em audiências públicas, não obstante possam gozar de cunho eminentemente político-eleitoral, devem ser recebidas pela Administração como uma demanda qualquer, a ser tratada como ordinário questionamento. O público não deve ser hermético à pressão política ou social, tampouco subserviente, muito menos inconsequente. O consenso, por vezes, é improvável, mas a construção de um ponto de convergência para obtenção de um acordo⁵² é recomendável.

Quarto, não só os cidadãos podem atingir uma esfera de pressão, mas também a sociedade civil organizada, inclusive os movimentos sociais. Neste diapasão, todos estes atores sociais devem propiciar o espaço de potencial desenvolvimento dos requisitos para uma cidadania responsável⁵³. A mobilização social é capaz de favorecer a esfera de pressão, o encaminhamento das demandas e sua aceitação pelo Poder Público.

⁵⁰ BASILE, Juliano. *Regras de Procon nas licitações*. Associação dos Advogados de São Paulo, Brasília, Notícias do dia, 15.7.2013. Disponível em: <http://www.aasp.org.br/aasp/imprensa/clipping/cli_noticia.asp?idnot=14769>. Acesso em: 16 jul. 2013.

⁵¹ SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlântica, 2005. p. 133-134.

⁵² Em inglês conhecido como ZOPA (*Zone Of Possible Agreement*).

⁵³ CASQUETE, op. cit., p. 18.

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

Quinto, a formação de uma opinião pública não manipulável e não comprável (publicamente) e que, para ser respeitável e ouvida, deve ser minimamente organizada (ou organizável), com pleitos consistentes e fundamentados. Deve-se primar pela observância do interesse público, acima dos interesses pessoais, privados ou particulares.

Por isso é que se propõe a formação de um Conselho de Controle de Contratações Públicas, de cunho aberto, para promover a integração social nos temas de relevo envolvendo as contratações públicas e acompanhamento da execução dos contratos.

Dito Conselho deve integrar a sociedade civil (organizada ou não) e igualmente, os Poderes constituídos, formados por entes públicos e privados, movimentos sociais, associações, entidades de classe, profissionais, empresariais, populares etc. Ideal, para a aproximação coletiva, que os Conselhos sejam locais (municipais), não olvidando a possibilidade de formação de Conselhos Estaduais e até um Conselho Geral da União, sob os mesmos moldes. A pauta destes Conselhos seria não apenas as licitações sujeitas a audiências públicas, mas toda e qualquer contratação pública, licitável ou não (incluindo aquelas dispensáveis ou inexigíveis, nos termos da Lei).

As análises sobre a formação de Editais, exigências técnicas e justificativa de gastos seriam constantemente alvo de acompanhamento social. Seria importante o monitoramento feito na execução contratual, a possibilitar a intervenção oportuna em casos de má prestação de serviços públicos ou fornecimento de produtos inadequados. O controle interno feito pela Administração Pública não é dispensável, ao contrário, estaria ainda mais fortalecido, em razão da lupa social a amplificar a atuação pública.

Para a formação deste Conselho, é ideal que a própria lei de licitações, ora em processo de revisão e renovação⁵⁴, preveja obrigatoriedade para instalação, indicando balizas gerais e deixando aos entes federativos dispor sobre normas específicas quanto à forma de atuação e, se for o caso, inclusive, dotando-o de grau deliberativo.

Justifica-se, outrossim, a construção de um ente público-privado tal qual o Conselho, para formação da consciência coletiva, debates públicos de caráter continuado, a fim de aproximar e dar concretude às discussões, tornando-as importantes não apenas em esparsas e episódicas ocasiões de audiências públicas. Notadamente, se ocorrerem tais audiências públicas, mediante preparo e formação cidadã propiciados por aqueles que integrem ou tomarem conhecimento

⁵⁴ COELHO, Marília. *Instalada comissão que vai propor modernização de lei de licitações*. Senado Federal, Comissões, 13.06.2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/13/instalada-comissao-que-vai-propor-modernizacao-da-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

Luiz Eugenio Scarpino Junior / José Querino Tavares Neto

deste Conselho, estará ainda mais qualificado a possibilitar a formação de consensos sociais, a construção de políticas públicas e a realização de atos administrativos coadunados ao interesse da coletividade.

Permitir a ampliação dos espaços de discussões do futuro das cidades, dos rumos administrativos daquilo que se convencionou chamar de erário é forma de se promover uma cidadania responsável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do que se tem por democracia brasileira, notadamente a sua carência no plano da eficácia ou na crise da representatividade, leva a uma necessária releitura do papel do cidadão.

O papel do Estado enquanto único fomentador de políticas públicas perde o protagonismo para uma coparticipação, como realizador dos desígnios e aspirações sociais.

O cidadão passivo, que guarda sua participação política para os episódicos momentos eleitorais, deve ceder espaço ao cidadão pleno e ativo. As decisões elementares dos rumos da coisa pública são tomadas nos gabinetes, ora por tecnocratas, ora por políticos que almejam granjear mais poderio. O povo, distante das instâncias decisórias, contribui para o descrédito dos poderes constituídos, com o sentimento de não pertencimento, de que o bem público é de ninguém. Este ciclo, que não se encerra, acarreta no afastar do cidadão da cidade.

Os grandes temas e investimentos feitos pelo Poder Público são, invariavelmente, alvo de licitações públicas – que usam os tributos compulsoriamente espoliados do povo. Mesmo no sistema representativo não é dada a segmentação do processo decisório daquilo que a sociedade busca atingir. Os mandatários são abastecidos pela sede do povo e devem guarnecer sua legitimidade no atendimento do bem comum, de forma a levar à diminuição da distância entre as classes de representantes e de representados.

Por essas razões, os palcos, os espaços de discussão em que os cidadãos buscam falar e ser ouvidos – notadamente exercer pressão – são cada vez mais cobrados como requisito de legitimidade aos atos da Administração Pública.

O recorte deste artigo questiona as leis existentes sobre o plano das licitações, extraíndo delas a interpretação esperada e o diálogo quanto às necessárias adequações aos anseios da pós-modernidade, na forma de interação entre o cidadão e os poderes constituídos.

É um movimento inevitável esta aproximação. A realização de audiências públicas favorece a transparência, a *accountability*, o que não gera, obrigatoriamente, resolutividade daqueles cidadãos que dela participam. Ainda assim, o processo decisório resta melhor legitimado ou, ao menos, torna-se legítimo. Cabe à sociedade cobrar um empenho de meios eficazes para que as praças públicas sejam

Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 85-102, jul./dez. 2013

As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania...

palco de profundas discussões políticas que interessem o guiar do rumo da gestão pública, convergindo para os interesses autenticamente públicos.

Procurou-se abordar uma senda pouco trilhada pela sociedade, a qual relega a análise das licitações e contratos públicos a controle do próprio Poder Público (*vide* Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias) ou deixando que o mercado se regule (através de empresas concorrentes). A omissão, neste caso, leva à impossibilidade de se questionar decisivamente o processo de tomada de decisão, a decisão em si (do motivo e como se fazer um contrato), o monitoramento dos gastos (tudo o que tinha que ser feito está sendo realizado a contento?) e não evita ou contra-ataca a corrupção tão entranhada na Administração Pública.

Por essas razões é que a criação de espaços institucionalizados não públicos – como o ora sugerido – pode contribuir à concreção do exercício de cidadania e, quem sabe, na melhoria do sistema democrático.

REFERÊNCIAS

- BASILE, Juliano. *Regras de Procon nas licitações*. Associação dos Advogados de São Paulo, Brasília, Notícias do dia, 15.7.2013. Disponível em: <http://www.aasp.org.br/aasp/impressa/clipping/cli_noticia.asp?idnot=14769>. Acesso em: 16 jul. 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CASQUETE, Jesús. *El poder de la calle: ensayos sobre acción colectiva*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. p. 1-42.
- CHARLES, Ronny. *Leis de licitações públicas comentadas*. Bahia: JusPodivm, 2008.
- CITADINI, Antônio Roque. *Comentários e jurisprudências sobre a lei de licitações públicas*. São Paulo: Max Limonad, 1996.
- COELHO, Marília. *Instalada comissão que vai propor modernização de lei de licitações*, Senado Federal, Comissões, 13.06.2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/13/instalada-comissao-que-vai-propor-modernizacao-da-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 14 jul. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Temas polêmicos sobre licitações e contratos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GIORGI, Raffaele de. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008. p. 10-26.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 85-102, jul./dez. 2013

Luiz Eugenio Scarpino Junior / José Querino Tavares Neto

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 13, mar./maio 2008, Salvador, Bahia. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2008-ROGERIO-GESTA-LEAL.PDF>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

MARTINS JR., Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública: a lei geral de licitações/LGL e regime diferenciado de contratações/RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

102

PEREIRA JR., Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003.

PEREIRA JR., Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003.

RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlântica, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal: o fórum social mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, p. 7-44, out./2005.

SANTOS, José Anacleto Abduch. *Licitações e o estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte*. Curitiba: Juruá, 2008.

TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Lei de licitações comentadas*. Salvador: JusPodivm, 2008.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. *Lei de licitações e contratos da administração pública comentada*. São Paulo: Verbatim, 2010.

Data de recebimento: 03/12/2013

Data de aprovação: 07/07/2014

Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 85-102, jul./dez. 2013