

# CAPÍTULO II

## DAS ASSEMBLEIAS ROMANAS ÀS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS; REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO DA RES PUBLICA

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/rep02>

*Juliano Sartor*

*Reginaldo de Souza Vieira*

SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO

A semântica do vocábulo *república* envolve diversos significados que foram delineados com a modernidade. Não obstante a contribuição das revoluções burguesas na propagação do ideário republicano, que se multiplicou principalmente nos séculos XVIII e XIX, culminando com o surgimento de diversas repúblicas, o seu significado ainda permanece alheio e distante de significativa parcela da população que não tem ideia de o quanto a república associa-se com o povo.

Frequentemente a concepção de república associa-se à ideia de oposição à forma de governo monárquica e confunde-se com a ideia de regime de governo como sendo aquele em que há eleições periódicas, sobretudo para presidente da república, quando mais se esquece da finalidade da república como governo no qual o povo é soberano e cuja finalidade é atender o interesse geral da população, porém o significado primevo de república permanece desconhecido ou propositalmente negligenciado.

Especificamente o surgimento da república, no Brasil, encerra suas particularidades que moldaram a concepção do seu significado e que se relacionaram com a organização social e, segundo o momento, em maior ou menor grau, com a participação popular, porém, quando se acessa as fontes jurídicas da *res publica* na antiga Roma, é surpreendente o quanto a reunião e a participação do povo em assembleias eram determinantes para se estabelecer o Direito e a *civitas* como exercício da cidadania. Paradigma esse que precisa ser resgatado no sentido de se revestir o atual instituto jurídico da audiência pública com a importância necessária para que o povo possa atuar politicamente no que concerne à coisa pública da república.

A pesquisa apresenta, como tema, as assembleias romanas e audiências públicas, delimitando-se a refletir sobre a participação popular no que tange a *res publica*, seja nas antigas assembleias romanas, seja nas atuais audiências públicas. Conseqüentemente o objetivo geral permeia verificar a participação do cidadão por meio do instituto das audiências públicas, ten-

do, como parâmetro principal, a contextualização da participação do cidadão romano nas assembleias de Roma. Como objetivos específicos, a pesquisa é dividida em três momentos distintos, cada qual relacionado a um objetivo específico, assim: o primeiro momento visa compreender a participação popular e o conceito de república no Brasil; o segundo momento objetiva descrever a participação popular nas assembleias romanas; o terceiro momento tem, como finalidade, verificar as audiências públicas tendo, como parâmetro, as assembleias romanas.

Para tal, optou-se pelo emprego do método de abordagem dedutivo sendo o método de procedimento o monográfico, por sua vez a técnica de pesquisa é bibliográfica com consulta a fontes secundárias como livros e revistas científicas do campo histórico, jurídico, do Direito Romano e interdisciplinares concernentes ao tema.

A priori, deduz-se a importância da compreensão das assembleias da Roma republicana para um melhor entendimento acerca do instituto da audiência pública para a consolidação de um novo paradigma de uma república participativa pós-moderna, isso com a finalidade de possibilitar ao cidadão o aprendizado e o exercício de uma participação cidadã responsável e ativa, no que se refere à coisa pública.

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CONCEITO DE REPÚBLICA NO BRASIL

O termo *república*, no que se refere à Constituição como documento político-jurídico do Estado brasileiro, compreendendo inclusive suas alterações sob a forma de emendas constitucionais, aparece, em seu texto, cerca de 177 vezes, entre as quais, somente na alínea “a” do inciso VII do Art. 34<sup>1</sup> que há a menção ao princípio republicano como forma de governo. Já no exórdio

1 “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático.” (BRASIL, 1988).

da Constituição, em seu Art. 1º, *caput*<sup>2</sup>, tem-se a configuração de que o Estado brasileiro é uma república, porém tanto o Artigo como o texto constitucional não definem cabalmente a significação do termo república (BRASIL, 1988).

A república, como um princípio constitucional, requer preliminarmente uma compreensão mínima sobre o que se configura um princípio. Para Ávila (2011, p. 78-79), os princípios são normas com características tipicamente finalísticas, ou seja, que orientam e estabelecem uma finalidade a ser observada. Logo, “[...] os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários [...]” (ÁVILA, 2011, p. 80).

Pragmaticamente o conteúdo principiológico estabelece um objetivo a ser alcançado e resguardado. Portanto o princípio republicano diz respeito à organização político-administrativa do Estado brasileiro e, conforme Silva (2013, p. 619), trata-se de um princípio constitucional sensível, isto é, um princípio claramente manifesto no texto constitucional cuja inobservância gera reações com a finalidade de assegurar o seu cumprimento, o que, no caso, seria a intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, caso seja desrespeitada a forma republicana (BRASIL, 1988).

Todavia o constituinte originário, nos anos de 1987 e 1988, ao elaborar o novo pacto político-jurídico entre a sociedade e o Estado, preconizou uma consulta popular sob a forma de um plebiscito, para que o povo, por meio do seu eleitorado, viesse a escolher qual o sistema e a forma de governo para o Estado brasileiro.

A iniciativa surge em decorrência de um conjunto de fatores ocorridos durante a Constituinte. Inicialmente a apreciação do Destaque n. 00008587 da Emenda n. ES-24775-1 pela Comissão de Sistematização, que retirou do rol de cláusulas pétreas a forma republicana em 29 de outubro de 1987 (BRASIL, 1987-1988c, p. 883), sendo ratificado pelo Plenário em 17 de março

2 “Art. 1º, *Caput*. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988).

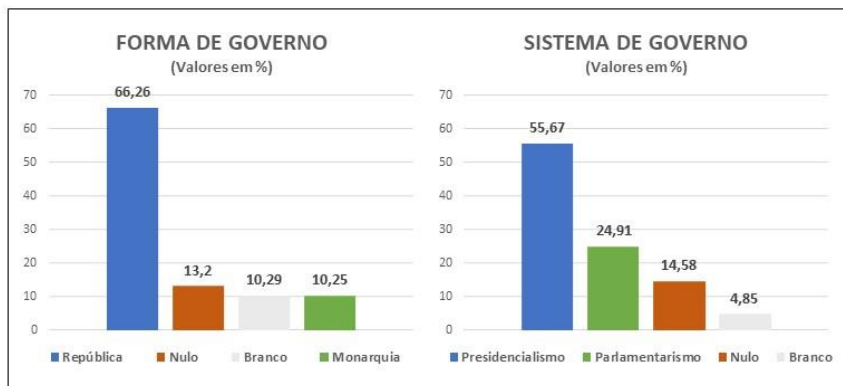
de 1988 por 366 votos favoráveis, 29 contrários e cinco abstenções (BRASIL, 1987-1988a, p. 247). Por consequência, em 22 de março de 1988, a aprovação da Emenda Coletiva n. 1830, que mantinha o presidencialismo, impôs uma derrota aos defensores do parlamentarismo (BRASIL, 1987-1988a, p. 359), fazendo com que esses aderissem à estratégia de uma consulta popular (BRASIL, 1987-1988b, p. 93).

Dessa feita, a iniciativa originou-se de uma proposta de emenda popular subscrita por 44.632 eleitores e articulada por entidades de cunho monárquico que propunham uma consulta popular na data de 15 de novembro de 1993, para a escolha entre presidencialismo, parlamentarismo monárquico e parlamentarismo republicano (BRASIL, 1987-1988d, p. 47-48). Em 3 de junho de 1988, o Plenário aprova a emenda do plebiscito com 495 votos favoráveis, 23 contrários e 11 abstenções (BRASIL, 1987-1988b, p. 96), desse modo, o *caput* do Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>3</sup> estabeleceu a consulta para o dia 7 de setembro de 1993, a qual foi antecipada para o dia 21 de abril do mesmo ano, pela Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1992).

O plebiscito, como um reflexo do processo de redemocratização do Estado brasileiro, contou, em linhas gerais, com o comparecimento de 67.010.409 eleitores correspondente a 74,24% de um eleitorado composto, na época, por 90.256.552 eleitores. Para sistema de governo, a apuração revelou a escolha do presidencialismo com 36.685.630 votos ao parlamentarismo com 16.415.585 votos. Por sua vez, a forma de governo escolhida foi a república, com 43.881.747 votos, ao invés da monarquia, que contou 6.790.751 votos (TSE, 2018).

3 “Art. 2º, *caput*, Ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT). No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.” (BRASIL, 1988).

**Quadro 1 – Resultado do plebiscito de 1993**



**Fonte:** Dados compilados pelos autores com base no Resultado Geral do Plebiscito de 1993 (TSE, 2018).

Em números percentuais, não obstante o alto índice de abstenções, na casa de 25%, observa-se que o número de votos na forma monárquica não superou nem mesmo os números de votos brancos ou nulos. Quanto ao sistema de governo, a preferência pelo presidencialismo chegou a 55,67% dos votos, sendo que a forma de governo majoritariamente preferida foi a republicana com um valor superior a 66% dos votos (TSE, 2018).

No que pese a escolha do sistema e da forma de governo pelo povo brasileiro, destaca-se a utilização de um importante instrumento democrático de participação, o denominado plebiscito. A fórmula de consulta popular encontrada serviu como uma espécie de resposta à sociedade com a consequente valoração da participação popular, como que a selar a redemocratização do Estado brasileiro. Conforme Silva (2013, p. 68), “[...] o povo, em votação direta, optou por maioria esmagadora pela república, legitimando-a de uma vez por todas, já que a sua proclamação não contou com sua participação”.

Nota-se que a consulta de 1993 contou com a participação do povo que, com mais de 43 milhões de votos favoráveis, pôde finalmente legitimar a república (TSE, 2018), ao contrário de cem anos antes, mais precisamente em 1889, quando o Brasil se tornou uma república por meio de um golpe

oligárquico militar sem expressão popular que, nas palavras do republicano Aristides Lobo: “[...] o povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada.” (OURO PRETO, 2017, p. 157).

Ao abarcar a transformação do Estado brasileiro de monarquia para república, ressalta-se que a crise social, econômica e política que envolvia a sociedade da época, como um reflexo da crise do modelo monárquico, estancado e apegado a privilégios, fez com que as ideias de reformas que viessem a promover uma transformação das instituições e o progresso da sociedade tomassem força. Reformas essas que só seriam possíveis com um novo modelo político representado pela república (MELLO, 2007, p. 10-11).

Nessa perspectiva, a república tinha um papel contra hegemônico de oposição à monarquia, representando um ideal de modernidade e de transformação especialmente daquela sociedade, tanto que, ao se analisar o Manifesto Republicano de 1870, compilado por José Candido Teixeira, na obra *A República Brasileira de 1890*, além da defesa dos direitos individuais e da participação política do cidadão, observa-se uma forte inclinação ao modelo federativo, descentralizado e autônomo e, da mesma forma, uma forte defesa do regime democrático como sendo o único “[...] que consulta e respeita o direito e a opinião dos povos.” (TEIXEIRA, 1890, p. 58).

Apesar do manifesto requerer uma Assembleia Constituinte para instauração do novo regime republicano, a constituição republicana surgirá somente 20 anos depois, logo depois da instauração da república. Conforme Bonavides e Andrade (1991, p. 215-220), o seu projeto foi elaborado inicialmente pela “Comissão dos 5”, formada por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Magalhães Castro e Santos Werneck, sendo revisado por Rui Barbosa e apresentado ao Congresso Nacional Constituinte que a debateu e a promulgou em 1891.

A Constituição Republicana de 1891 preocupou-se em consolidar o novo modelo de governo como uma república federativa representativa, con-

forme o *caput* do Art. 1<sup>o</sup> (BRASIL, 1891). Além disso, estabeleceu a forma republicana como princípio constitucional e cláusula pétrea segundo a alínea “a” do inciso II do Art. 6<sup>o</sup> e o § 4<sup>o</sup> do Art. 90<sup>o</sup> respectivamente. Ainda assim, o significado de república, pelo próprio termo, não se faz explícito diretamente no texto constitucional da época (BRASIL, 1891).

Responsável pelas emendas do projeto do texto constitucional, com a inclusão da república, junto ao federalismo, como cláusula pétrea, Rui Barbosa, ao analisar lexicalmente o significado do vocábulo, explica que a república apresenta, como características, a forma trinitária dos poderes, a temporariedade e a eletividade do legislativo e primordialmente do executivo (BARBOSA, 1975, p. 48-50). O próprio autor afirmou que o Direito Constitucional brasileiro fora arquitetado por democratas e liberais que viam, na república e no federalismo, a melhor forma de Estado e de governo à manutenção da liberdade e da democracia, contudo reconheceu que politicamente a recém-criada república brasileira se havia tornado uma federação oligárquica composta por oligarquias estaduais que se opunham ao constitucionalismo republicano (BARBOSA, 1946, p. 124, 1975, p. 78-79).

A efervescência histórico-política brasileira do final do século XIX foi o resultado das influências das ideias progressistas do liberalismo e do racionalismo aliadas ao positivismo que influenciaram uma geração de intelectuais que alimentaram o ideal abolicionista e republicano preparando o terreno para o advento da república (MELLO, 2007, p. 70, 95). Especificamente o positivismo científico, por propor respostas às inquietações sociais, encontrou, na

---

4 “Art 1<sup>o</sup> – A Nação brasileira adota, como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (BRASIL, 1891).

5 “Art. 6<sup>o</sup> – O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: [...] II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionaes: a) a forma republicana.” (BRASIL, 1891).

6 “Art. 90 – A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias dos Estados. [...] § 4<sup>o</sup> - Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.” (BRASIL, 1891).



escola militar, um ambiente favorável com expressiva adesão à república, como uma política nacional, isso graças ao carisma do oficial e professor Benjamin Constant Botelho de Magalhães, um dos articuladores da Proclamação da República (MELLO, 2007, p. 97; QUEIROZ; CARRILHO; LOPES, 2015, p. 26, 30, 38).

Em linhas gerais, a concepção de república, em Augusto Comte, precursor da corrente filosófica positivista, que tanto influenciou Benjamim Constant na sua defesa e difusão do ideário republicano, envolve dois aspectos distintos. O primeiro consiste na compreensão da república como uma antítese, ou seja, uma forma de governo não monárquica, não divinizada, um governo humano não mais baseado no Direito Divino; o segundo compreenderia a ideia de que, na república, a política deveria submeter-se à moral (LACERDA, 2010, p. 162-163, 238-239, 2011, p. 14). Nesse sentido, ao observar os fatos sócio-históricos de sua época, Comte (1967, p. 70), de forma idealizada, compreende que a república inibiria o ressurgimento de uma realza retrógrada e possibilitaria, como resultado da busca do serviço à comunidade, a subordinação da política à moralidade.

No Brasil, os reformistas republicanos e liberais encontraram, no positivismo, as bases filosóficas que justificariam a criação de um novo modelo de Estado que se deveria limitar à promoção da ordem social aliada ao progresso (COSTA, 1999, p. 167). A expectativa vigente na época era que a república viesse a representar os ideais democráticos de liberdade e igualdade como um reflexo do avanço civilizacional científico. Nota-se, portanto, que diversas acepções dadas ao vocábulo república se confundiam com a sinonímia adotada para a democracia (MELLO, 2007, p. 140-142).

Diante desse voo panorâmico, visando contextualizar a instauração da república no Brasil e a sua positivação no ordenamento político-jurídico do Estado brasileiro, por meio da primeira constituição republicana e da atual constituição cidadã de 1988, cumpre agora conhecer a semântica que encerra o termo república para uma melhor compreensão do seu significado.

Etimologicamente o vocábulo provém do latim “*res publica*” com o significado de coisa pública ou coisa do povo (HOUAISS, 2009). Historicamente a concepção do seu significado surgiu quando os romanos delinearão uma nova forma de organização do poder da urbe depois da expulsão da realeza etrusca<sup>7</sup>. Buscavam, desse modo, ressaltar a coisa pública com um sentido de bem comum de toda coletividade que compunha a comunidade (MATTEUCCI, 1998, p. 1.107).

As bases da definição da república como coisa do povo são encontradas na obra *Da República de Marco Túlio Cícero*, na qual o autor coloca que a república seria a coisa pública do povo reunido de forma ordenada, em uma assembleia fundada no consenso jurídico e no bem comum<sup>8</sup> (CICERO, 2020, p. 13).

A concepção ciceroniana na qual a república congrega o interesse comum em conformidade com uma lei também comum a todos prevaleceu até as revoluções burguesas. Durante a idade média, algumas cidades, baseando-se em institutos da antiguidade como a *civitas*, *communitas* e *populus* (CIVITAS, 2001), conseguiram organizar os seus governos em forma de pequenas repúblicas a exemplo de Florença, Veneza, Ragusa, Luca e outras. Aos poucos, o significado de república começou não mais a representar a ideia da antiguidade defendida por Cícero de um governo misto com elementos monárquicos, aristocráticos e democráticos, mas passou a fazer parte da tríada monarquia, república e despotismo como uma forma específica de organização do poder político (MATEUCCI, 1998, p. 1.107-1.108).

Porém, com a revolução norte-americana, o termo república foi empregado para definir a organização dos novos Estados numa federação democrática representativa, com um sistema de separação dos poderes. É justo

7 Em 509 a.C., a aristocracia romana rebelou-se e expulsou a realeza etrusca que dominava a cidade pondo fim ao domínio dos reis etruscos (NONINI, 1998, p. 758).

8 Tradução nossa: “É, portanto, diz o Africano, a república coisa do povo, não qualquer grupo de homens reunidos de qualquer forma, mas um grupo de pessoas reunidos com base no consenso jurídico e na comunhão de interesses”, do original: “Est igitur, inquit Africanus, res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus.” (CICERO, 2020, p. 13).

nesse período que a república assume o significado de democracia liberal, em contraposição à ideia rousseauiana de democracia direta (MATTEUCCI, 1998, p. 1.108).

Na modernidade, portanto, a república assume dois aspectos distintos quanto à organização do poder. No primeiro caso, tem-se a república norte-americana cuja soberania repousava na vontade da federação que era representada pela vontade dos Estados no senado e da nação na câmara dos deputados; já no segundo, tem-se, como exemplo, a república francesa, cuja soberania se encontrava na nação una e indivisível representada pelo legislativo (MATTEUCCI, 1998, p. 1.109).

Na atualidade, a semântica do termo designa a “[...] organização política de um Estado com vista a servir à coisa pública, ao interesse comum. Sistema de governo em que um ou vários indivíduos eleitos pelo povo exercem o poder supremo por tempo determinado.” (FERREIRA, 2004, p. 1.740). Nota-se que a república, em linhas gerais, significa uma forma de governo cujo Estado é constituído com a finalidade de atender os interesses gerais de seus cidadãos e, segundo Dallari (2011, p. 124), apresenta, como características fundamentais, a temporariedade do poder com mandatos de duração pré-determinado, a eletividade dos representantes políticos eleitos pelo povo mediante o voto, e a responsabilidade na qual, por exemplo, o chefe de governo deve prestar contas de seus atos político-administrativos.

Diante dessa exposição não exauriente, mas buscando situar o surgimento e a instauração da república no Brasil, bem com as suas peculiaridades e a sua conformação política, passa-se agora ao estudo daquele que seria denominado por Políbios o modelo de república por excelência. Cumpre resgatar o entendimento da *res publica* no período da Roma republicana, principalmente no que se refere às assembleias romanas como um espaço de exercício da *civitas*, isto é, da cidadania. Portanto compreender o papel da participação popular nas assembleias romanas como um dos pilares da república é fundamental para apurar o olhar crítico sobre a participação do povo na república da atualidade.

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ASSEMBLEIAS DE ROMA

Roma constituiu-se muito além de uma cidade-estado da antiguidade; tornou-se o centro de uma grande civilização que influenciou o mundo conhecido de seu tempo, deixando marcas indeléveis para posteridade. Marco Anneo Lucano e Publio Ovidio Nasone, em seus poemas, em que pese a eloquência dos poetas e oradores latinos, a definiram como a “*caput mundi*” ou a “*caput orbis*”<sup>10</sup>, ou seja, como a capital do mundo, tamanha a sua grandeza e importância em sua época (LUCANUS, 2020, p. 37; OVIDIUS, 2020, p. 28).

A literatura quanto à origem de Roma mescla história e lenda. Virgílio, na sua epopeia Eneida<sup>11</sup>, narra os feitos lendários do príncipe troiano Enéias, que teria a missão de fundar uma nova cidade na península itálica, depois da destruição de Troia pelos gregos (VERGILIUS, 2020, p. 3). Por sua vez, Tito Lívio descreve, em sua *Ab Urbe Condita Libri*<sup>12</sup>, a história de Roma, na qual relata a fundação primeiramente da cidade de Lavínio por Enéias, depois, de Alba Longa, por seu filho Ascânio e posteriormente de Roma pelos irmãos gêmeos Rômulo e Remo (LÍVIO, 1989, p. 21-31). Plutarco, servindo-se de fontes romanas, cita o sábio Marco Terêncio Varrão e o astrônomo Lúcio Tarúcio Firmano como responsáveis pela definição da data da fundação de Roma, situando-a por volta do terceiro ano da sexta olimpíada, o que corresponderia ao ano 753/4 antes da era cristã (PLUTARCO, 2008, p. 131-133).

9 Tradução nossa: “A própria, Capital do Mundo, a maior recompensa de guerra, Roma, presa fácil”, do original: “Ipsa, Caput Mundi, bellorum maxima merces, Roma capi facilis.” (LUCANUS, 2020, p. 37).

10 Tradução nossa: “Títyro e as colheitas, e as armas de Enéias serão lidos enquanto Roma permanecer triunfante e for a capital do mundo subjugado”, do original: “Tityrus et segetes Aeneiaque arma legentur, Roma triumphati dum caput orbis erit.” (OVIDIUS, 2020, p. 28).

11 Tradução nossa: “Sofreu muito na guerra, até que fundasse a cidade, e estabelecesse os deuses no Lácio, de onde provinha a raça latina e os pais de Alba Longa, e sobretudo as muralhas da poderosa Roma”, do original: “[...] multa quoque et bello passus, dum conderet urbem, inferretque deos Latio, genus unde Latinum, Albanique patres, atque altae moenia Romae.” (VERGILIUS, 2020, p. 3).

12 Tradução nossa: Livro da Fundação da Cidade.

Historicamente a região do Lácio, na parte central da península italiana, devido aos seus férteis vales propícios à produção agrícola e à criação de gado, foi ocupada por várias tribos, locais e exógenas, desde o final da idade do bronze. Roma surge, portanto, como resultado de uma complexa confluência de vários povos como latinos, albanos, sabinos, sob a influência etrusca embora não se possa determinar, com exatidão, a data de sua fundação (COULANGES, 2006, p. 255; FUNARI, 2002, p. 79-81; GUERRA, 2015, p. 13).

A história de Roma costuma ser dividida em três distintos marcadores temporais político-administrativos: a realeza (753 a 509 a.C.), a república (509 a 27 a.C.) e o império (27 a.C. a 476 d. C.) (FUNARI, 2002, p. 141-143). Já os romanistas costumam dividir a história do Direito Romano em interna e externa. Em linhas gerais, a história interna refere-se ao surgimento e ao desenvolvimento dos institutos do Direito Privado; a história externa concerne às instituições políticas como fontes geradoras do Direito, sendo ambas também subdivididas em períodos cronológicos (GIORDANI, 1996, p. 2).

A configuração do direito de participação do povo romano no tocante aos assuntos pertinentes à organização político-administrativa de Roma são o resultado da dinâmica social envolvendo patrícios e plebeus. Os primeiros por se considerarem descendentes dos *patres*, que compunham a antiga aristocracia romana, detinham status patricial que lhes garantia privilégios como o exercício de ofícios, isto é, cargos públicos e sacerdotais decorrentes do monopólio político e religioso. Os segundos seriam formados pela massa ou multidão de cidadãos romanos não patrícios, socialmente heterogêneos e compostos por comerciantes, artesãos, agricultores, pastores e escravos libertos (BRANDÃO; OLIVEIRA, 2015, p. 74-84).

Ainda durante a realeza é que surgem as primeiras formas de organização participativa no tocante aos assuntos políticos que diziam respeito à vida pública de Roma. A tradição, conforme Cícero (2020, p. 25), fala de um conselho real<sup>13</sup> formado pelos *patres*, ou seja, os principais chefes de famílias

13 Tradução nossa: “Depois da morte de Tácio, todo o domínio (poder) voltou a Rômulo, ainda que, com Tácio, houvesse escolhido, para o conselho real, os principais líderes – chamados carinhosamente de pais [...] e, apesar dessa divisão ter sido quando Tácio estava vivo, contudo,

que, com a sua autoridade, aconselhariam os reis de Roma. Surge assim o modelo que daria forma à instituição política denominada senado.

Segundo o Dicionário de Latim-Português (2001, p. 606), etimologicamente o termo *senatus* provém de *senex*, cujo significado equivaleria a ancião, idoso, logo o senado seria o conselho de anciões. Muito embora essa característica se tenha alterado ao longo dos séculos, com a ampliação do número e do rol de senadores, o senado romano conservou o caráter de assembleia exclusiva aos cidadãos homens privilegiados pela origem, fortuna ou indicação.

Entre as atribuições do senado, destaca-se o instituto do *interregnum*<sup>14</sup> e da *auctoritas patrum*<sup>15</sup>. Com o primeiro, o senado definia um comitê de senadores que governavam sucessivamente cada qual pelo prazo de cinco dias como *interreges*, reis interinos, até a escolha de um novo rei. Com o segundo, o senado ratificava as decisões do povo romano dando eficácia plena as deliberações das assembleias populares denominadas comícios. Em 399 a. C., com a Lei Publilia que aumentava o poder político da plebe, o senado começou a conceder a *auctoritas patrum* antes da assembleia comicial, tornando o instituto uma mera formalidade (ALVES, 2018, p. 44; BRANDÃO; OLIVEIRA, 2015, p. 40).

Os senadores que, na realeza, eram nomeados pelo rei, na república passam a ser nomeados pelos cônsules sendo que, por volta de 312 a.C., com a Lei Ovinia, começam a ser indicados pelos censores, que escolhiam preferencialmente aqueles que haviam exercido alguma magistratura independentemente se patrício ou plebeu. Já o período do império<sup>16</sup> marca a gra-

---

depois de morto, muito mais do que antes Rômulo reinou confiando na autoridade dos pais e do seu conselho”. Do original: “Post interitum autem Tatii cum ad eum dominatus omnis recidisset, quamquam cum Tatio in regium consilium delegerat principes - qui appellati sunt propter caritatem patres [...] sed quamquam ea Tatio sic erant discripta vivo, tamen eo interfecto multo etiam magis Romulus patrum auctoritate consilioque regnavit.” (CICERO, 2020, p. 25).

14 Tradução nossa: interregno, entre reis.

15 Tradução nossa: autoridade dos pais.

16 O período do império é subdividido em principado, que inicia com Augusto, em 27 a. C., até 285 d. C., e dominato, que começa em 285 d. C., com Diocleciano, até a morte de

dativa decadência do senado, sucintamente, durante o principado o senado perdeu o seu poder em favor do príncipe, o primeiro dos cidadãos, como era denominado o imperador. Já na fase do *dominato*, a burocracia administrativa reduziu gradativamente a influência do senado a um mero conselho municipal (ALVES, 2018, p. 44-72).

Não obstante a importância do senado como centro político de Roma, nota-se que, mesmo com a inclusão plebeia em seu corpo, constituía-se como uma assembleia aristocrática reservada a poucos.

Por sua vez, o povo de Roma, em latim, *Populus Que Romanus*, era dividido em tribos e cúrias. As cúrias eram formadas pela reunião de famílias que apresentavam laços sociais e adotavam uma divindade protetora em comum, sendo as tribos compostas pela reunião de várias cúrias que, da mesma forma, apresentavam um altar e uma divindade protetora coletiva. Segundo a tradição, Romulo havia dividido o povo de Roma em três tribos e 30 cúrias. Sêrvio Túlio ampliou o número de tribos urbanas para quatro e agregou tribos rústicas de origem rural. Posteriormente o número de tribos chegou a 35. Essa divisão de base sociorreligiosa tinha finalidade político-administrativa: servia tanto ao recrutamento de homens para atividades militares, quanto à organização da assembleia das cúrias denominada *Comitia Curiata* (BRANDÃO; OLIVEIRA, 2015, p. 37-51; COULANGES, 2006, p. 83-85).

De outro modo, a composição da população de Roma era influenciada pela sua organização em *gens*<sup>17</sup>, clientela e plebe. Os gentis formavam um agrupamento político de famílias que afirmavam descender de um mesmo antepassado e deram origem à classe dominante do patriciado. Os clientes eram aqueles que se sujeitavam à proteção e à assistência de um gentil, devendo-lhe serviços e obediência. A plebe era constituída por uma multidão domiciliada em Roma, inicialmente desprovida de Direitos Civis ou Políticos. Nota-se que os escravos não eram considerados sujeitos de direito sendo juridicamente considerados coisas (ALVES, 2018, p. 35-36, 132).

---

Justiniano em 565 d. C. (ALVES, 2018, p. 27).

17 Tradução nossa: gente, pessoas com um mesmo nome e com um antepassado comum.

Da complexa organização social romana, surgiram formas de reunião nas quais o povo era convidado a pronunciar-se participando diretamente sobre questões pertinentes a *urbs*. Essencialmente três eram os tipos de reuniões populares denominadas *contiones*, *comitia* e *concilia*.

O *contio* ou *contiones*<sup>18</sup> era a assembleia do povo não deliberativa, sem votação, com a finalidade de informar sobre as atividades políticas dos magistrados e sacerdotes ou como meio de tomada de opinião ou de manifestação dos cidadãos. Tratava-se de uma reunião preparatória, uma etapa da ação política objetivando o *suffragium*, ou seja, o exercício do voto (ALBA, 2009, p. 125). O *concilia*<sup>19</sup> era a assembleia exclusiva da plebe cujas deliberações se referiam à eleição de magistrados e à aprovação de leis por meio do *plebiscitum*, isto é, votações cujas decisões tinham validade somente entre os plebeus e designariam a vontade soberana da plebe (GIORDANI, 1996, p. 84). O *comitia*<sup>20</sup> era a assembleia na qual o povo decidia por meio do voto. Apresentava uma função de natureza decisório ou deliberativa em matéria judicial, legislativa ou eleitoral. O magistrado propunha uma *rogatio*, isto é, uma consulta a respeito de uma lei ou projeto de lei, sobre a qual o povo se manifestava por *suffragium*. A *voluntas*<sup>21</sup> do *populus* expressava-se na *comitia* (ALBA, 2009, p. 142-143).

Adentrando as específicas formas de assembleias romanas, menciona-se o *Comitia Calata* como uma das mais antigas reuniões cuja origem remonta ao período da realeza. Tratava-se de uma assembleia não deliberativa, porém em forma de comício porque o povo se reunia por cúrias ou centúrias, no monte Capitólio, sendo convocada e presidida por um pontífice. Entre as competências do *Comitia Calata*, menciona-se a abertura do *interregnum* e a convocação da *Comitia Curiata* para eleição de um novo rei; a consagração

18 “[...] (sinc. de conventio) f. assembleia do povo [convocada e presidida por um magistrado, sem a finalidade de votar [...]]” (DICIONÁRIO DE LATIM-PORTUGUÊS, 2001, p. 174).

19 “De ‘concilium’ [...] ‘assembleia deliberativa, conselho’ [...] sobretudo às reuniões da plebe – concilia plebis [...]” (DICIONÁRIO DE LATIM-PORTUGUÊS, 2001, p. 156).

20 “Comícios (assembleia eleitoral do povo romano) [...]” (DICIONÁRIO DE LATIM-PORTUGUÊS, 2001, p. 148).

21 Tradução nossa: vontade



dos sacerdotes Flâmines; e a nomeação das sacerdotisas Vestais; a *detestatio sacrorum*, que consistia na declaração de renúncia dos ritos familiares para posterior adoção por uma outra família. Nota-se que o *Comitia Calata* atuava sobretudo em matéria de *ius sacrum*<sup>22</sup> (ALBA, 2009, p. 133-140).

O *Comitia Curiata* era a assembleia na qual o povo se reunia por cúrias no *comitium* situado aos pés do Capitólio, nas imediações do Foro e com capacidade para cerca de 5 mil pessoas (ALBA, 2009, p. 141). Supõe-se que os patrícios votavam individualmente, na sua cúria e que, na sequência, era computado o voto coletivo do maior número de cúrias, embora também fosse possível que a votação se desse por aclamação (ALVES, 2018, p. 36-37). Era responsável pela aprovação da *Lex Curiata*, que concedia e delimitava o *imperium*, autorização para exercício do poder às magistraturas superiores (GIORDANI, 1996, p. 82). Tinha competência em matérias como *adrogatio*, que consistia na adoção de um emancipado sem tutela paterna por outra família (DICIONÁRIO LATIM-PORTUGUÊS, 2001, p. 75) e também na derrogação sucessória para aprovação de testamentos. O comício por cúrias poderia ainda analisar o apelo, *Provocatio ad Populum*, de um cidadão e liberá-lo de condenação capital (ALVES, 2018, p. 36-37). Contudo a admissão dos plebeus na assembleia só ocorreu no século III a.C. e, com o surgimento e a ampliação da competência das novas assembleias populares, durante a república, o *Comitia Curiata* tornou-se meramente formal, a ponto de as cúrias fazerem-se representar por 30 *lictors*<sup>23</sup> (ALVES, 2018, p. 44).

O *Comitia Centuriata* era a assembleia dos cidadãos soldados que se reuniam com suas armas, em centúrias no Campo de Marte. A tradição afirma que os comícios por centúrias são oriundos da antiga divisão por classes realizada pelo rei Sêrvio Túlio com base no patrimônio, no pagamento de impostos e na prestação do serviço militar, sendo que, em 312 a. C., a riqueza mobiliária também começou a ser computada (ALVES, 2018, p. 45-46). A assembleia se

22 Conjunto de normas jurídicas reguladoras da relação entre homens e divindades, mas também de caráter patrimonial. (IUS SACRUM, [201-]).

23 Oficial público com *imperium* à disposição dos magistrados. (DICIONÁRIO LATIM-PORTUGUÊS, 2001, p. 390).

dividia em cinco classes compostas indistintamente por patrícios e plebeus, tendo em conta a riqueza apurada no censo. Cada classe era composta por várias centúrias divididas igualmente entre cidadãos *iuniores*, entre 17 e 45 anos, e *seniores*, entre 46 a 65 anos. A primeira classe era composta por 80 centúrias; a segunda, terceira e quarta eram formadas por 20 centúrias cada; e a quinta, por 30 centúrias. Havia ainda 18 centúrias equestres formadas por cavaleiros e cinco acessórias (GIORDANI, 1996, p. 83), por duas centúrias de engenheiros; duas, de tocadores de trompa; e uma, de proletários (BRANDÃO; OLIVEIRA, 2015, p. 49).

Na assembleia, a maioria dos votos expressos em cada centúria formava o voto da centúria. A votação iniciava-se com as 18 centúrias de cavaleiros seguida pelas 80 centúrias da primeira classe e sucessivamente pelas demais centúrias da terceira, quarta e quinta classes. Atingidos os 97 votos necessários, encerrava-se a apuração sendo desnecessário computar os votos das demais centúrias. Nesse sentido, bastava que as centúrias elitizadas da cavalaria e da primeira classe acordassem entre si para garantir a maioria dos votos sobre todas as demais classes juntas. O voto do cidadão rico tinha mais peso que o dos cidadãos menos privilegiados. Em linhas gerais, apresentava competência eleitoral, legislativa e judiciária. Elegiam magistrados maiores, como cônsules, pretores, censores e tribunos militares; aprovavam leis gerais, assim como declarações de paz ou de guerra, além de tratados. Serviam como assembleia recursal apreciando recursos dos cidadãos (ALVES, 2018, p. 45-46; BERNARD, 2017, p. 111; BRANDÃO; OLIVEIRA, 2015, p. 83-84).

Nota-se que o *Comitia Centuriata* inovou ao introduzir um novo parâmetro participativo baseado não mais no privilégio da gens, como ocorria no *Comitia Curiata*. Todavia o novo critério adotado, com base na riqueza pessoal, privilegiava patrícios e plebeus ricos que podiam pagar por suas armas de guerra, caracterizando o comício por centúrias como uma assembleia censitária na qual a oligarquia plutocrática romana exercitava funções eleitorais, legislativas e judiciais.

Por sua vez, o *Concilium ou Concilia Plebis* era a assembleia exclusiva dos plebeus. A tradição narra que, em 494 a. C., os plebeus retiraram-se

de Roma para o monte sagrado Aventino e realizaram uma assembleia organizada por cúrias elegendo os próprios magistrados como o *Tribunus Plebis*, aprovando a primeira *lex sacrata* que declarava o caráter sagrado e inviolável do Tribuno da Plebe e o primeiro *plebiscitum*, isto é, decreto da plebe. Em 471 a. C., as assembleias passaram a ser organizadas por tribos, conferindo uma maior autonomia aos plebeus. Já em 449 a. C., houve uma nova secessão dos plebeus no Aventino, o que resultou na alteração da *Lex Valeria Horatia de Plebiscitis*, que tornava as decisões dos plebiscitos obrigatórias a todo povo. Em 339 a. C., a *Lex Publilia Philonis* reproduziu a norma anterior e, em 286 a. C., a *Lex Hortensia de Plebiscitis* determinou que as resoluções do *Concilia Plebis* tivessem efeito de lei e fossem aplicadas a todos os cidadãos. Em que pese a dificuldade de se comprovar a datação da equiparação dos plebiscitos em lei, nota-se que a *Lex Valeria* obrigava a necessidade da *auctoritas patrum* do senado, a *Lex Publilia Philonis* determinava que a autorização senatorial fosse concedida previamente a assembleia da plebe, enquanto a *Lex Hortensia* suprimiu a sua necessidade (ALBA, 2009, p. 259-266). A competência da *Concilia Plebis* abarcava a eleição das magistraturas da plebe, tribunos e edis<sup>24</sup>; a aprovação de leis por meio de plebiscitos; e ainda a apreciação dos recursos contra as multas impostas pelos edis. (ALVES, 2018, p. 46).

O *Comitia Populi Tributa* ou simplesmente *Comitia Tributa* era realizada nas imediações do Capitólio e posteriormente no Campo de Marte. Tratava-se de uma assembleia do povo romano envolvendo tanto patrícios, como plebeus, tendo, como parâmetro, o domicílio do cidadão que se encontrava dentro de uma circunscrição territorial designada tribo. No século III a. C., Roma apresentava 35 tribos, quatro urbanas e 31 rurais, as quais eram convocadas para a assembleia por um cônsul, pretor ou magistrado com poder consular. Sua competência abrangia questões eleitorais devido à eleição de magistraturas menores como questores, edis curuis e tribunos militares;

24 *Edil*, do latim *Aedilis*, era o magistrado responsável por questões referentes à cidade de Roma como guarda e fiscalização de templos e edifícios, policiamento, abastecimento, organização de jogos. Eram em quantidade de quatro edis, dois curuis eleitos pelo *Comitia Tribuna* e dois plebeus eleitos pelo *Concilia Plebis* (BRANDÃO; OLIVEIRA, 2015, p. 96-97; EDIL, 2020).

legislativa por aprovar leis; e judiciárias por apreciar recursos concernentes a multas. (ALBA, 2009, p. 276; ALVES, 2018, p. 46; GIORDANI, 1996, p. 84).

O *Comitia Tribuna* e o *Concilia Plebis* assemelhavam-se por adotarem a organização por tribos, porém a assembleia da plebe, por excluir os patrícios, não reunia todo o *populus Romanus*, mas sim uma *pars Populi*. A diferença, portanto, residia no *ius agendi cum populo* e no *ius agendi cum plebe*; a primeira gerava uma *lex publica* enquanto a segunda um *plebiscitum* (ALBA, 2009, p. 270-275).

A organização política da Roma Antiga, principalmente da Roma republicana, envolvia uma tripartição de poderes que surpreendeu o historiador grego Políbios (1996, p. 333), que, em suas palavras: “[...] com efeito, a quem fixar a atenção no poder dos cônsules a constituição romana parecerá totalmente monárquica; a quem fixá-la no Senado ela mais parecerá aristocrática, e a quem a fixar no poder do povo ela parecerá claramente democrática”.

Ressalta-se que a sintética exposição quanto às assembleias romanas permite uma melhor valoração da participação popular no exercício do poder político, auxiliando na compreensão do significado original e, também, atual do termo república. Diante disso, salienta-se que atualmente, em razão da “[...] crise de legitimidade do paradigma moderno torna necessária a utilização de um novo paradigma, amparado na República Participativa Pós-Moderna, que possibilite o resgate da Sociedade como ator social e político.” (VIEIRA, 2013, p. 198). Somente assim, seria possível a consolidação da aceção de uma república cuja coisa pública pertença deveras ao povo no exercício da cidadania ativa ultrapassando os formalismos de uma cidadania *pro forma*.

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

*Audiência* significa “[...] ato de ouvir ou dar atenção”, e *público*, “[...] relativo ou pertencente a um povo, a uma coletividade” (HOUAISS, 2009), logo, por dedução, a audiência pública significa o ato de ouvir o povo. Dessarte,

a audiência pública é uma reunião num espaço público envolvendo a sociedade e o Estado, na qual diferentes atores da sociedade civil e do Poder Público se fazem presentes com a finalidade de coletivamente construírem soluções para questões de interesse público.

Segundo vocabulário jurídico, etimologicamente *audiência* origina-se do latim, de *audire*, e significa audição, escuta. Frequentemente o termo é empregado para designar sessões de um processo judicial, sendo a expressão *audiência pública* empregada geralmente no âmbito administrativo, designando a sessão cuja autoridade administrativa atende à sociedade referente às suas demandas (SILVA, 2014, p. 272).

Entretanto nota-se que, muitas vezes, o cidadão concebe a audiência pública como um procedimento meramente solene e distante, resultado de uma prática jurídico-administrativa dogmática que constantemente aparta o povo do exercício de sua soberania e o conclama simplesmente a se pronunciar quando a práxis assim exige e, quando muito, objetivando a legitimação do ato público. Compreende-se que, quando isso ocorre, a audiência pública transmuta-se em simulacro de consulta pública perdendo sua finalidade de construção participativa e de fonte do direito. Isso é o reflexo do paradigma da modernidade, monista e centralizador, que ainda permeia as instituições político-jurídicas desacreditando o coletivo.

Porém Pilati (2017, p. 24-25) pondera que a superação das limitações da modernidade, incapaz de solucionar a complexidade dos próprios problemas, encontra-se no paradigma da pós-modernidade, concebido juridicamente como uma nova teoria e prática do Direito, que envolve o coletivo de forma participativa, por meio de institutos como o da audiência pública deliberativa, em processos e procedimentos judiciais, administrativos e legislativos.

Nesse esteio, a Constituição de 1988 traz um conjunto de categorias que possibilita uma reinterpretação da prática jurídica constituindo-se como um novo paradigma, pós-moderno, mais efetivo na solução dos problemas pois compreende que os bens jurídicos não são somente os bens públicos ou privados, mas também os coletivos, que exigem, de igual modo, uma solução coletiva e participativa da sociedade (PILATI, 2017, p. 24-25).

Resultado de um árduo processo de redemocratização que colheu nas ruas, nos movimentos sociais e na sociedade civil organizada, o respaldo necessário para engendrar, em seu texto, mecanismos pós-modernos de participação, a Constituição de 1988, em seu parágrafo único do Art. 1º<sup>25</sup>, contempla o princípio da participação popular e da soberania popular, isto é, possibilita a participação soberana do povo dentro dos termos da constituição, como fonte de produção do Direito (BRASIL, 1988; PILATI, 2017, p. 24-25). Institutos como plebiscito, referendo e iniciativa popular foram contemplados nos incisos I, II e III do Art. 14<sup>26</sup>, assim como outros dispositivos constitucionais que garantem a participação do povo na cogestão das políticas sociais, por meio do instituto do conselho, o qual, na sua práxis, também se utiliza do expediente das audiências públicas. Ademais, o inciso II do § 2º do Art. 58<sup>27</sup> da CRFB/1988 preconiza ao Congresso Nacional a realização de audiências públicas com a sociedade civil (BRASIL, 1988).

Observa-se ainda que os conselhos populares permitem que os cidadãos e os movimentos sociais busquem e criem direitos por meio de práticas alternativas emancipadoras. Nesse sentido, a audiência pública revela-se como uma fonte de produção do Direito e como uma estratégia para a resolução de conflitos para além do modelo jurídico monopolizador do Estado moderno (WOLKMER, 2015, p. 354-363). Compreende-se, portanto, a importância da audiência pública como um espaço democrático e plural para a efetivação de Direitos Sociais que atendam as demandas sociais que, de outra forma, não seriam nem sequer do conhecimento do poder público.

25 Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

26 Art. 14. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” (BRASIL, 1988).

27 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 [...]” (BRASIL, 1988).

Gordillo (2003, p. XI-1-XI-2-XI-3) afirma que o princípio que embasa a audiência pública provém da audiência individual do Direito Anglo-Saxão, sendo que, na Inglaterra, fundamenta-se no princípio da justiça natural, enquanto, nos Estados Unidos da América, ampara-se no princípio do devido processo legal. Logo as questões que envolvem os interesses da coletividade, de grande repercussão e impacto na comunidade, exigem que a população seja consultada para que assim se possa produzir o Direito no âmbito administrativo e legislativo. De igual modo, deve-se escutar a população antes de se tomar qualquer decisão, haja vista o princípio do *audi alteram pars*, que exige a necessidade de se escutar a outra parte.

Sob outra perspectiva, tendo em conta o Direito Administrativo brasileiro, a audiência pública presta-se também aos casos de procedimentos ou processos administrativos. Nesse sentido, tem-se o Princípio da Audiência do Interessado, que embasa o contraditório que pode se desenvolver ao longo do procedimento administrativo. Nesse caso, a fundamentação constitucional encontra-se no Art. 5º, LV, da CRFB/1988<sup>28</sup>, por sua vez, nos procedimentos não restritivos, a fundamentação está no Art. 1º, II, da CRFB/1988<sup>29</sup>, que diz respeito ao exercício da cidadania (BRASIL, 1988; MELLO, 2015, p. 513-514, 722).

Juridicamente a audiência pública se encontra prevista expressamente e implicitamente no texto da Constituição de 1988; várias são as legislações infraconstitucionais que disciplinam o emprego do instituto, além de se encontrar esparsa no ordenamento jurídico no âmbito federal, estadual e municipal e, de igual modo, nas três esferas do poder: judiciário, executivo e legislativo.

28 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes [...]” (BRASIL, 1988).

29 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania; [...]” (BRASIL, 1988).

Infraconstitucionalmente se destacam, a título exemplificativo: a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta as licitações públicas, e expõe, em seu Art. 39<sup>30</sup>, a obrigatoriedade da audiência pública com antecedência mínima de 15 dias úteis para a publicação do edital caso sejam ultrapassados valores estabelecidos em Lei (BRASIL, 1993). Já a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes para a política urbana, traz, em seu texto, dispositivos sobre a necessidade de realização de audiências públicas com a finalidade de promover a gestão democrática da cidade, elaborar o plano diretor, preparar o plano plurianual e avaliar a implantação de empreendimentos potencialmente prejudiciais ao ambiente (BRASIL, 2001).

Salienta-se ainda a Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da sociedade na gestão do Sistema Único de Saúde. Embora essa lei não mencione expressamente o termo *audiência*, ela traz, em seu texto, os institutos da Conferência e Conselho de Saúde, os quais são espaços de debate, discussão e deliberação sobre políticas públicas de saúde (BRASIL, 1990). Com efeito, os conselhos podem-se reunir regularmente e funcionarem como audiências onde a comunidade e/ou conselheiros participariam democraticamente da construção de uma política pública de saúde mais adequada à realidade da comunidade local.

Com relação ao ordenamento jurídico brasileiro, portanto, nota-se a previsão do instituto da audiência pública ou mesmo de institutos afins como os conselhos que, no seu proceder, acabam por incorporar elementos que caracterizariam uma audiência pública. Esses colegiados ou assembleias funcionam como uma arena de debate onde o cidadão é convidado a participar da construção de uma solução para as demandas que o afligem como membro de uma coletividade.

---

30 “Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.” (BRASIL, 1993).



Observa-se que as audiências públicas e as assembleias dos colegiados permitem não somente a participação democrática do cidadão no exercício de sua *civitas*, mas também o controle e a fiscalização das atividades da administração pública. Nesse sentido, destaca-se a importância da correta e coerente atuação dos mediadores durante a assembleia, para que o espaço participativo do cidadão seja respeitado, e a matéria de interesse público seja devidamente apreciada pela comunidade.

Nota-se que há conselhos e audiências públicas que não apresentam uma natureza política deliberativa, mas tão somente consultiva. Analogamente essas assembleias públicas consultivas teriam características que recordariam, resguardadas as devidas proporções, o *Contio*, como uma assembleia preparatória e de tomada de opinião da comunidade, enquanto as assembleias públicas que possuíssem *voluntas*, ou seja, vontade manifesta por meio de deliberação sobre determinado tema, assemelhar-se-iam às assembleias romanas do *Concilia* ou do *Comitia*. Por exemplo, se a decisão de uma determinada assembleia pública provocasse efeitos jurídicos em uma determinada categoria de cidadãos de um município, recordaria o *Concilia Plebis* cujos efeitos jurídicos valeriam a princípio exclusivamente aos plebeus, ou seja, a um grupo específico; caso a decisão fosse válida, por exemplo, a toda comunidade entendida como municipalidade, lembraria o *Comitia* pois seus efeitos vinculativos teriam repercussão e validade para todo o povo.

Por derradeiro, afirma-se que o Direito Romano, de contraponto, lança e permite novos olhares ao entendimento da audiência pública não mais como mera consulta legitimadora dos atos do Poder Público ou de interesses de grupos, mas sim como espaços participativos e produtores de fontes do Direito, onde a coletividade manifesta a sua *maiestas* no exercício de sua *civitas*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo do presente estudo envolvendo as categorias da república, das assembleias romanas e das audiências públicas, visava com-

preender o instituto da audiência pública e a participação popular do cidadão tendo, como parâmetro delimitador, o legado da experiência romana com suas assembleias do povo.

A análise iniciou-se ainda pela busca da compreensão aprofundada do significado de república no Brasil, que, desde o seu surgimento, passou a seguir para a descrição das formas de participação do *populus romanus* em suas assembleias que diziam o Direito e pela verificação das características das audiências públicas no ordenamento jurídico brasileiro.

Da análise realizada, verificou-se que o termo *república* é subvalorizado pelo cidadão e, muitas vezes, confundido como regime de governo, mais especificamente com a própria democracia, em razão das eleições periódicas, fruto inclusive de um processo histórico não inclusivo do exercício da cidadania. Constatou-se também que o surgimento da república, no Brasil, não se deu com a adesão e o apoio popular, todavia, ao se analisar o resultado do plebiscito sobre a forma e sistema de governo de 1993, nota-se um preponderante apoio da população à manutenção da república. Das assembleias romanas, verificou-se a complexidade da sociedade romana e a consequente forma como era operada a construção do Direito, nas assembleias do povo, que abrangeram diferentes competências ao longo dos séculos. Nota-se que as transformações das competências e a ampliação da participação das assembleias romanas foram o resultado de uma dinâmica social na qual os plebeus lutaram pela dignidade de exercerem a sua cidadania e serem reconhecidos com o status de *populus romanus*. Quanto às audiências públicas, observou-se que foram incorporadas ao texto constitucional e ao ordenamento jurídico brasileiro devido à grande mobilização e forte pressão popular sobre a Constituinte.

Da análise geral, a partir do Direito Romano de contraponto, critica-se a não superação do paradigma da modernidade no que se refere à participação popular, haja vista muitas audiências públicas não serem deliberativas e não apresentarem efeito vinculante, isso porque o Poder Público se coloca acima da coletividade e opera com autonomia podendo desconstruir o que foi pensado, debatido e criado coletivamente.

Nesse sentido, o povo é convocado a participar mais por uma exigência formal da legislação (incluída, em sua maioria, por pressão da sociedade) e não pelo entendimento de que a sua participação é reconhecimento do exercício da cidadania participativa no âmbito de uma República Constitucional Participativa.

## REFERÊNCIAS

ALBA, José María Ribas. **Democracia en Roma**: introducción al Derecho Electoral Romano. 2. ed. corr. y aum. Albolote, Granada: Granada Comares, 2009.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 18. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBOSA, Ruy. **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1946. (Obras Completas de Ruy Barbosa, v. 17, 1890, t. 1).

BARBOSA, Ruy. **O art. 6º da Constituição e a intervenção de 1920 na Bahia**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1975. (Obras Completas de Ruy Barbosa, v. 47, 1920, Tomo 3).

BERNARD, Mary. **SPQR**: uma história da Roma Antiga. São Paulo: Planeta, 2017.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRANDÃO, José Luis; OLIVEIRA, Francisco de (coord.). **História de Roma Antica**: das origens à morte de César. vol. 1. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). **Atas de Plenário, 14 de março a 30 de março de 1988**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988a. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N015.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (ANC). **Atas de Plenário, 1º de junho a 17 de junho de 1988**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988b. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N019.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). **Comissão de Sistematização**: Suplemento C. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988c. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/sistema.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). **Emendas Populares**. vol. 258. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, jan.1987-1988d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituacao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. [Costituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. [Costituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 2, de 25 de agosto de 1992**. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da

República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm). Acesso em 11 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 14 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resultado Geral do Plebiscito, de 21 de abril de 1993.** Brasília, DF, 2 maio 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 15 maio 2020.

CICERO. Marcus Tullius. De re publica. Liber Primus 55 a.C.n. In: VICIFONS: *WIKISOURCE*. 2020. Disponível em: [https://la.wikisource.org/wiki/De\\_re\\_publica/Liber\\_Primus](https://la.wikisource.org/wiki/De_re_publica/Liber_Primus). Acesso em: 25 out. 2020.

COMTE, Auguste. **Système de politique positive ou traité de Sociologie instituant la Religion de l'Humanité.** Fac-sim. de l'éd. de 1851-1881. vol. 4. [S.l.]: Osnabrück Otto Zeller, 1967. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5449v/f140.item.r>. Acesso em: 29 jun. 2020.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à República: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Edameris, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DICIONÁRIO DE LATIM-PORTUGUÊS. 2. ed. Porto, PT: Porto, 2001.

EDIL. *In*: INFOPEDIA: Dicionários Porto Editoras. Porto, PT: Porto, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3tjcy7M>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CIVITAS, Communitas, Populus. *In*: DICIONÁRIO DE LATIM-PORTUGUÊS. 2. ed. Porto, PT: Porto, 2001.

FERREIRA. Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

GIORDANI, Mário Curtis. **Iniciação ao Direito Romano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

GORDILLO, Agustin. **Tratado de Derecho administrativo: la defensa del usuario y del administrado**. 8. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2006. Tomo 2. Disponível em: <https://kontencioso.files.wordpress.com/2014/12/tratado2.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

GUERRA, Almícar. Culturas e povos primitivos de Itália. *In*: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco de (coord.). **História de Roma Antiga: das origens à morte de César**. vol. 1. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. p. 13-26.

HOUAISS, A.; VILLAR, M.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

IUS SACRUM. *In*: DIZIONARIO STORICO-GIURIDICO ROMANO. Napoli, Italia: Edizioni Giuridiche Simone. [201-]. Disponível em: <https://www.simo->

ne.it/newdiz/newdiz.php?id=1564&dizionario=3&q=IUS+SACRUM. Acesso em: 16 nov. 2020.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. **O momento comtiano**: república e política no pensamento de Augusto Comte. 2010. 496 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, SC, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93972/276336.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 jun. 2020.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. Uma teoria política histórica: o republicanismo comtiano. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DA ANPUH: Associação Nacional de História. 26., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH, 2011. p. 1-19. Disponível em: <https://bit.ly/2OU43B7>. Acesso em: 28 jun. 2020.

LÍVIO. Tito. **História de Roma**: Ab urbe condita libri. Introdução, tradução e notas de Paulo Matos Peixoto. vol. 1. São Paulo: Paumape, 1989.

LUCANUS. Marcus Annaeus. Pharsalia II. *In*: VICIFONS: WIKISOURCE. [2020?]. Disponível em: <https://la.wikisource.org/wiki/Pharsalia/II>. Acesso: 25 out. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Maria Tereza Chaves de. **A República consentida**: cultura democrática e científica do final do Império. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

OURO PRETO, Affonso Celso de Assis Figueiredo Visconde de. **Advento da ditadura militar no Brasil**. vol. 243. Brasília, DF: Senado Federal-Conselho Editorial, 2017.

OVIDIUS NASO, Publius. Amores/1.15. *In*: VICIFONS: Wikisource. [2020?]. Disponível em: <https://la.wikisource.org/wiki/Amores/1.15>. Acesso 25 out. 2020.

PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PLUTARCO. **Vidas Paralelas**: Teseu e Rómulo. Tradução do grego, introdução e notas: Delfim Ferreira Leão e Maria do Céu Fialho. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2008.

POLÍBIOS. **História**. 2. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1996.

QUEIROZ, Eneida; CARRILHO, Elaine de Souza; LOPES, Marcos Felipe de Brum. **Museu Casa Benjamin Constant**. Brasília, DF: Ibram, 2015.

MATTEUCI, Nicola. República. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1998. p. 1.107-1.109.

NONINI, Roberto. República Romana. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Editora da UNB, 1998. p. 1.110-1.113.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

TEIXEIRA, João Candido. **A Republica Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.

VERGILIUS MARO. Publius. Aeneis. *In*: VICIFONS: Wikisource. [2020?]. Disponível em: [https://la.wikisource.org/wiki/Aeneis/Liber\\_I](https://la.wikisource.org/wiki/Aeneis/Liber_I). Acesso em: 25 out. 2020.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 520 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.