

O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

*Luiz Carlos Figueira de Melo**
*Guilherme Ricardo de Assis Ferreira***

Resumo: *O tema proposto, em uma perspectiva jurídica, encontra guarida na atualidade e na importância de sua própria discussão. Isto porque, em primeiro lugar, tem-se que a principiologia jurídica é a responsável por todo alicerce de qualquer ordenamento. Em segundo lugar, a correta aplicação desta nos institutos de Direito, sejam eles quais forem, mostra-se como uma garantia indubitável da total e concreta satisfação do ideal de justiça. Ademais, em se tratando de Administração Pública, qualquer princípio destinado à otimização dos trabalhos desta é sempre muito bem vindo. Nesta esteira, ao se ter em mente a relevância de todo esse sistema principiológico para a Administração Pública, por intermédio do Direito Administrativo, com muito mais razão há de se reputar uma maior importância aos princípios direcionados ao processo administrativo, vez que é através dele que se tem a efetivação da justiça no âmbito do poder público tendo como destinatário o próprio administrado e, além disso, diga-se de passagem, possui todos os atributos para se tornar o processo do futuro. Dessa forma, em termos de objetivos gerais, o trabalho ora posto em voga tem por escopo avaliar a importância da participação de todo cidadão nas decisões estatais oriundas do processo administrativo, vez que o respeito e a prevalência do Princípio da Participação Popular em uma relação processual de caráter*

* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da disciplina Direito Administrativo na Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia

** Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Especializando em Direito da Administração Pública pela Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Processo Administrativo – GEPPA – da FADIR/UFU. Advogado.

administrativo prestam um verdadeiro serviço ao perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito. A metodologia empregada baseia-se, pois, na análise de dados, colhidos através da investigação de normas, artigos, periódicos, jurisprudências, bibliografia nacional e estrangeira etc. Por fim, prestigia-se a comparação desta compilação por meio do método analítico dedutivo, isto é, partir-se-á do geral para o particular.

Palavras-chave: *Participação Popular. Processo Administrativo. Legitimação. Democracia Participativa. Estado Democrático de Direito.*

Abstract: *The considered subject, in a legal perspective, finds lair in the present time and in the importance of its proper discussion. This is because, in the first place, it is had that the legal principles are the responsible ones for all foundation of any order. In the second place, their correct application in Law institutes, whatever they may be, shows themselves as a doubtless guarantee of a full and concrete satisfaction of the ideal of justice. Moreover, in the context of Public Administration, any principle destined for the optimization of this work is always very welcome. This way, having in mind the relevance of this principle's system for the Public Administration, through the Administrative Law, with much more reason to deem there is a greater emphasis on principles directed to the administrative process, as it is through it that the effect of justice in the scope of the public power is had having as addressee the managed one itself and, moreover, by the way, has all the attributes to become the process of the future. Thus, in terms of general objectives, the work now being put into vogue has for target to evaluate the importance of the participation of all citizens from the state decisions of the administrative process, because the respect and the prevalence of the Principle of People's Participation in a relationship of procedural administrative character provide a real service to the perfect functioning of a Democratic State of Law. The used methodology is based, therefore, on data analysis,*

collected through standards research, articles, journals, jurisprudences, national and foreign literature etc. Finally, it is sanctioned comparison of this compilation by the deductive analytical method, that is, it shall be the general to the particular.

Keywords: *Popular Participation. Administrative Procedures. Legitimizing. Participatory Democracy. Democratic State of Law.*

Introdução

Em primeiro lugar, vale aduzir que o fim último da Administração Pública não é outro senão o de reunir esforços e técnicas tão somente para que os administrados sejam plenamente beneficiados e satisfeitos em suas necessidades.

Neste contexto, é que se verifica a incidência tanto do Princípio da Participação Popular, quanto do Processo Administrativo, enquanto responsáveis pela aproximação entre Administração Pública e sociedade interagindo reciprocamente.

No que se refere, pois, ao supramencionado princípio, pode-se afirmar, logo de início, que se trata de uma verdadeira norma jurídica principiológica de *status* constitucional, na medida em que o vigente texto da Lei Maior de 1988 o prestigia ao longo de suas linhas, ainda que de forma implícita.

Neste sentido, tem-se que a chamada “Democracia Representativa” já não mais consegue suprir todos os reclames sociais oriundos dos administrados. Por esta razão, vem sendo solidificado, a cada dia, o paradigma da chamada “Democracia Participativa”, como meio tecnicamente hábil para inserir cada destinatário final de uma decisão administrativa no cerne do Poder Público.

Assim, verifica-se que o Princípio da Participação Popular, através dos institutos de participação, é o instrumento jurídico disponibilizado pelo ordenamento brasileiro para conferir a legitimidade necessária a cada administrado que deseje, fundamentadamente, mergulhar no âmago da Administração Pública, se fazendo ouvir diretamente pelas autoridades.

Em segundo lugar, é o processo administrativo quem, na grande maioria das vezes, cuida de realizar toda a parte operacional das decisões que se baseiam na oitiva direta dos administrados.

Com esta vocação, o processo administrativo, acostado em sua lei regulamentadora, prevê um rol não exaustivo de direitos aos administrados e, ademais, uma série de garantias também conferidas a estes no decorrer de todo o seu *iter*.

Ademais, o processo administrativo, a seu turno, se mostra ainda como uma arma indispensável no combate à indesejável figura da arbitrariedade, notadamente em se tratando de questões em que a Administração Pública se ache totalmente enleada.

Neste espeque, pode-se asseverar que a problemática enfrentada no trabalho científico ora em voga não é outra senão a questão da legitimação dos atos, das decisões, enfim, de todas as ações do poder público frente aos seus administrados; através da adoção de mecanismos jurídicos de participação popular disponibilizados pelo ordenamento jurídico, vez que se trata da melhor solução a ser prestigiada para que se tenha o pleno alcance dessa legitimação.

É com este intento, pois, que ousaremos, humildemente, adentrar no tema ora proposto sem, contudo, desejar esgotar toda a temática trazida a lume, em virtude de sua alta complexidade e significativa amplitude.

1. Democracia participativa e participação popular

Em primeiro lugar, vale aduzir que existe, na atualidade, uma real tendência de deslocamento do modelo denominado “Democracia Representativa” para o modelo consubstanciado nos ditames da chamada “Democracia Participativa”. Pode-se afirmar, na verdade, que a aludida democracia participativa além de acompanhar, muitas vezes está até mesmo substituindo os institutos presentes na alçada da democracia representativa.

Isto porque a proposta introduzida por este novo modelo democrático-participativo vem ao encontro de uma idéia que prestigia a noção de controle dos cidadãos sobre a atuação estatal, privilegiando a voz de toda uma população somada aos vigentes princípios, de aplicabilidade imediata, da Carta de 1988. É com este enfoque, pois, que se dá o nascimento da democracia participativa.

Seguindo nesta linha, o que tem sido observado e reiterado inúmeras vezes, a guisa de conclusão, pelos estudiosos do tema ora trazido à tona não é outra coisa senão a verificação de que a democracia participativa porta-se, indubitavelmente, como a responsável por incontestes benefícios e inenarráveis resultados positivos; cujo destinatário final tem sido o próprio administrado, e porque não dizer, a coletividade em sua inteireza.

Neste sentido, tem-se uma visível abertura do Estado para a incidência da participação dos administrados em proporção muito maior do que a experimentada no modelo cultuado pela democracia representativa.

Com isso, na prática, tal realidade fática leva todos a vivenciar uma verdadeira modificação do modo de atuação de cada poder estatal, bem como uma alteração, por via de consequência, do relacionamento entre Estado e sociedade, assim reciprocamente considerados.

Neste diapasão, tem-se o valoroso ensinamento do autor Marcos Augusto Perez:

O que se pode afirmar, no entanto, é que nunca, como hoje, a participação popular foi colocada em tão grande relevo na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia.

Quando assim nos expressamos, fazemos referência a uma participação ativa do cidadão, participação entendida como ‘tomar parte pessoalmente’, como vontade ativa, predeterminada, consciente ou, porque não dizer, cívica.¹

É importante ressaltar, portanto, que a idéia central da inserção e aplicação do Princípio da Participação Popular no sistema jurídico como um todo é fundamental e realizar a própria democracia.

Ao nosso sentir, tudo isso deságua em uma inevitável conclusão: não há como falar em nome de categorias, grupos ou classes, de maiorias ou minorias, sem que cada administrador público tenha condições de vivenciar e saber, de forma satisfatória, todos os anseios e desejos (ou pelo menos a grande maioria deles) das populações a que se encontrem diretamente vinculados.

A solução imediata é, pois, escutá-los através de mecanismos dados pelo próprio ordenamento jurídico. E é justamente nesse ponto que se consolida a idéia de participação popular, fundamentada na democracia participativa e materializada no Princípio da Participação Popular.

O aludido princípio, enquanto detentor de todas as peculiaridades existentes em uma norma jurídica principiológica, conforme trabalhado no capítulo anterior, apresenta-se como um dos instrumentos jurídicos mais sérios e fidedignos já existentes que visam legitimar, dentro do ordenamento, a realização de oitivas dos administrados.

¹ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 32-33.

Dessa forma, ocorrerá uma viabilidade de transporte das vontades daqueles tanto para o mundo político, quanto para a esfera jurídica (que é o que nos interessa no estudo ora posto em pauta).

Assim, há a possibilidade de se estabelecer um paralelo perfeito entre a eficácia de qualquer processo administrativo, bem como a realização da própria função administrativa como um todo, e a predominância de resultados concretos trazidos a lume, de forma extremamente positiva e benéfica para os destinatários finais.

Considerando-se, então, o atual estágio das relações entre entes estatais e a sociedade, é lícito afirmar que a participação popular, juridicamente consubstanciada no Princípio da Participação Popular, acostando-se na condição de norma principiológica e também na essência de seu conteúdo, torna-se uma válida e inovadora iniciativa que culmina na regeneração do tecido social através do Direito.

É nesse sentido que Perez chama a atenção para o novo enfoque da democracia atual, que é a realização do denominado *status activae civitatis*. Senão, vejamos:

Também é necessário constatar e afirmar que a democracia, em seu grau de desenvolvimento mais atual, está preocupada com a realização do chamado *status activae civitatis*, ou seja, a democracia hodierna tem como finalidade a plena realização dos direitos políticos de interferência das pessoas na própria atividade do Estado, na formação de sua vontade.²

Destarte, observam-se em pleno funcionamento no ordenamento jurídico brasileiro os instrumentos de participação em todas as funções estatais, assim compreendidos: no Poder Legislativo, Referendo, Plebiscito, Iniciativa Popular de leis, Fiscalização dos cidadãos no Executivo etc.; no Poder Judiciário, Ação Popular, Mandado de segurança Coletivo, Ação Civil Pública etc.; no Poder Executivo, administrados no exercício de funções decisórias, consultivas ou de controle.

No entanto, faz-se necessário elucidar ao amigo leitor que nos

² PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Op. cit., p. 35. É interessante notar que o mencionado autor, em nota de rodapé, faz referência a dois renomados teóricos que compartilham esta mesma visão, quais sejam: o Jurista português Jorge Miranda, em seu Manual de Direito Constitucional, e o jurista alemão Jürgen Habermas, em sua obra Direito e Democracia – entre facticidade e validade.

limitaremos a trazer à baila apenas e tão somente os institutos mais importantes e de viabilidade prática concernentes ao Poder Executivo, que é quem, preponderantemente, titulariza a função administrativa em detrimento dos demais.

Em atenção ao tema ora discorrido, o constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, citado na obra de Perez, traz a lume seu entendimento da seguinte forma:

[...] A democracia é um princípio normativo não somente informador do Estado, mas também, o que nos interessa primordialmente, um princípio de organização que implica a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir ‘inputs’ políticos democráticos.³

Vale asseverar, portanto, que a democracia participativa, ao se portar como elemento responsável pela integração entre administrados e agentes públicos presentes na estrutura hierárquica da Administração, transforma-se, na verdade, em “Democracia de Funcionamento”, conforme posicionamento da doutrinadora Odete Medauar.⁴

Na doutrina de Bobbio⁵, este jurista italiano afirma que a idéia de participação no âmbito da Administração Pública nada mais é do que o fruto da evolução dos avanços sociais dos ideais democráticos.

Para o supracitado doutrinador essa mencionada evolução vai além das relações entre cidadão-Estado, atingindo da mesma forma as relações entre Administração-administrado, pais-filhos, empresário-trabalhadores, médico-doente e empresas-consumidores.

É extremamente interessante notar que, do ponto de vista jurídico, os valores “democracia” e “participação” estão dispostos como genuínos Princípios Constitucionais Publicistas na vigente Constituição Federal.

³ *Apud* PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Op. cit., p. 36.

⁴ Cf. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 25. Vale dizer que renomados doutrinadores confirmam a idéia de participação popular na Administração Pública, a exemplo de Celso Fernandes Campilongo, Ernst Forsthoﬀ, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, Norberto Bobbio, dentre outros.

⁵ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Op. cit., p. 37.

Embora este último não se mostre explicitamente, verifica-se no texto da *Lex Mater* um reconhecimento implícito em diversas ocasiões.⁶

Vale aduzir que toda essa mudança de conceitos, ideais e paradigmas, ainda em construção, surgem como uma resposta à gritante ineficiência dos mecanismos tradicionais de atuação da Administração Pública. Como exemplo, pode-se citar a edição de atos unilaterais imperativos por parte do Poder Público, bem como a variabilidade de decisões isoladas enleadas por um desnecessário tecnicismo.

Este quadro a todos apresentado nos dias atuais, reflete nada menos que a necessidade de parcial superação do modelo Weberiano⁷ de Administração Pública, pautado tão somente no atendimento das necessidades do Estado Liberal.

Destarte, o que realmente deve ser buscado não é outra coisa senão a efetivação prática do chamado “Estado de Bem-Estar”. Todavia, para que tal intento seja coroado de êxito, mostra-se patente a necessidade de atuação da Administração Pública como verdadeira “mediadora” de todos os poderes ativos no tecido social.⁸

Assim, os administrados, ao aderirem a esse novo projeto, concretizando as idéias que permeiam o Estado de Bem-Estar, serão responsáveis, de forma direta, pela própria eficiência da atuação administrativa.

Logicamente, não estamos aqui defendendo a completa descon sideração do modelo tradicional seguido pela atuação dos poderes estatais. Até mesmo porque tal modelo se mostra necessário no dia-a-dia da Administração.

O que está sendo sugerido, que fique bastante clarividente tal proposta,

⁶ Alusões à questão da participação popular na Constituição da República de 1988: I) Art. 10 – participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que existirem interesses por parte daqueles no concernente á questões profissionais e previdenciárias; II) Art. 194, VII – complementa o art. 10; III) Art. 29, X – cooperação de associações representativas no planejamento municipal, estabelecendo uma aplicabilidade direta dos institutos da participação popular no âmbito dos Municípios; IV) Art. 187 – planejamento da política agrícola executado na forma que a lei determinar, inclusive com participação de produtores e trabalhadores rurais; V) Art. 205 – promoção e incentivo da educação com a colaboração da própria sociedade; VI) Art. 225 – defesa do meio ambiente promovida pela somatória de esforços do Poder Público e da coletividade; Além destes, outros dispositivos ainda prestigiam a incidência da participação popular no texto da norma jurídica constitucional.

⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Op. cit., p. 48.

⁸ De acordo com o autor Marcos Augusto Perez, tal prática impulsiona a atuação da sociedade sobre ela mesma, o que, ao nosso sentir, consiste em uma iniciativa de inenarrável valor.

é a harmônica e perfeita conjugação entre o que já existe e a incidência desses novos instrumentos para que qualquer administrado tenha condições de se inteirar das decisões administrativas, notadamente no âmbito de um processo administrativo, que é o nosso foco de estudo.

Neste diapasão, preleciona Marcos Augusto Perez: “[...] a ordem e a sanção continuam presentes e necessárias. Acontece que, agora, esses antigos instrumentos convivem com os novos, baseados na incitação, na persuasão, na transparência e na participação”.⁹

Contudo, observa-se facilmente que o Estado de Direito não se limita mais à simples organização com base na legislação, havendo apenas a presença de um Direito positivado através de uma Constituição, Princípios Gerais de Direito, leis infraconstitucionais e regulamentos administrativos.

O novo Estado de Direito, constitucionalmente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, engloba, além do Direito tal como ele se apresenta, a promoção da liberdade, a realização e efetivação dos direitos humanos e a existência de instrumentos que possibilitam a aproximação entre sociedade e Estado.

Dessa forma, a participação popular serve como uma espécie de complemento dos elementos do Estado de Direito, além de possuir a capacidade, conforme alhures mencionado, de estreitar os laços entre Estado e sociedade.¹⁰

Segundo estudiosos do tema ora posto em voga, a participação popular, incrustada no modelo da democracia participativa, promove até mesmo uma maior legitimação do próprio Estado e do próprio Direito. Justamente porque se tem a possibilidade de um significativo controle da Administração Pública.¹¹

Neste espeque, o autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em sua obra “Direito da Participação Política”, ao discorrer sobre o início da chamada “crise de legitimidade”, nos presenteia com os seguintes dizeres:

A crise de legitimidade surgiu, como a entendemos, no bojo de uma crise de gigantismo político. Enquanto a concentração de poder no Estado não atingia níveis dramáticos, ainda era possível ao indivíduo

⁹ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Op. cit., p.54.

¹⁰ De acordo com J. J. Gomes Canotilho, estes instrumentos de participação têm a função de permitir a “respiração” do cidadão.

¹¹ Ocasião em que a coletividade tem a oportunidade de fiscalizar, ativamente, todos os desvios e abusos apontados no âmbito da Administração Pública.

conviver com essa instituição sem grandes fricções éticas. Quando essa concentração extrapolou do político para o econômico e o social, por volta da Revolução Industrial, as sociedades sentiram que o Estado invadira sua casa, invadira sua vida privada e o questionamento ético tornou-se inevitável. Por outro lado, a representação política, que durante muito tempo havia atendido a um mínimo de legitimidade do poder – legitimidade quanto à origem –, sofria a erosão provocada pelo crescente distanciamento entre a sociedade e o Estado – legitimidade quanto à destinação e ao exercício do poder. Em conseqüência, a democracia, enquanto regime que se afirma na origem individual e inalienável do poder, também entrou em crise, à medida que se tornava meramente formal – o cumprimento de ritos eleitorais para sacramentar o acesso aos cargos de representação política – segundo a receita do constitucionalismo liberal clássico lockeano, cristalizada pelo positivismo jurídico, formalista e bidimensional. O problema da legitimidade (entendida como a compatibilidade do poder político instituído na sociedade com os valores e interesses nela prevalentes), como se pode verificar, ficou totalmente entrelaçado com o da democracia.¹²

Assim, é justamente por esse motivo, elucidado de forma brilhante pelo supramencionado doutrinador, que a idéia de participação popular, em conjunto com seus institutos, vem ganhando, cada vez mais espaço e adeptos no cenário juspublicista brasileiro.

A Administração Pública está, a cada sol que se renova, mais e mais permeada pela participação popular e envolta pelos ditames do paradigma da democracia participativa.

O conjunto de diversas ações, desta feita, é que possibilita todo o arcabouço de legitimidade de que o poder público necessita para desenvolver, da melhor forma possível, o exercício da função administrativa.

Isto porque uma das funções primordiais da participação é justamente garantir a legitimidade em todas as chamadas “fases do ciclo do poder”, consoante a lição de Moreira Neto, “cobrindo, portanto, as opções e a escolha de quem as faz”.¹³

¹² Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, p. 06.

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa, judicial. Op. cit., p. 24. De acordo com este autor, ainda promovendo considerações acerca desta temática, “a legitimidade é o referencial ético-político do

Por fim, ainda no que se refere a esta questão baseada no relacionamento entre Administração Pública, participação e legitimidade, vale trazer à baila o ensinamento do Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto que, mais uma vez, contribui de forma significativa para o estudo ora em pauta. Senão, vejamos:

A sociedade reage espontaneamente aos atos dos governantes, aprovando-os ou desaprovando-os: é um juízo de legitimidade, de como estão eles utilizando os poderes que lhe foram confiados. O governante originariamente legítimo para um grupo (presunção) poderá permanecer legítimo no exercício do poder (aprovação), aumentar sua legitimidade, vê-la reduzida ou, até, transformada em ilegitimidade (desaprovação). Ao contrário, um governante originariamente ilegítimo para um grupo (presunção) poderá permanecer ilegítimo ou ganhar legitimidade corrente (aprovação), se o exercício do poder coincidir com os desejos do grupo.¹⁴

Neste sentido, formas ampliadas de manifestação do direito de petição do administrado, criação de Conselhos Consultivos ou Deliberativos, realização de audiências e consultas públicas, delegação de competências para organizações não-governamentais que colaboram com a administração Pública e o prestígio do Orçamento Participativo são apenas algumas, dentre várias outras ações, desenvolvidas com o fim maior de trazer a sociedade para junto do poder público, aumentando a legitimidade e a credibilidade de sua atuação.

Tais ações serão oportunamente trabalhadas no próximo tópico do presente capítulo.

Neste ponto, é necessário que se verifique a questão da evolução da própria Administração Pública, para que o amigo leitor tenha condições de possuir uma visão global sobre a temática ora esposada e, principalmente, entender como se deu a introdução e a gradativa implantação da idéia de participação popular no bojo do poder público.

poder, assim como a licitude é o seu referencial ético-moral e a legalidade o seu referencial ético-jurídico. Para caracterizar a licitude, necessitamos conhecer os valores; para caracterizar a legalidade, necessitamos identificar as normas; mas para caracterizar a legitimidade devemos partir dos interesses dominantes num grupo social. Na base da legitimidade estão os desejos – o que a sociedade almeja do poder”.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa, judicial. Op. cit., p. 26.

Assim, estudiosos do tema referente à Participação Popular na Administração Pública¹⁵ estabeleceram nada menos que três fases, compreendendo todo o processo evolutivo da Administração Pública, que se portam como as responsáveis pela realidade fática por todos experimentada nos dias atuais.

Neste sentido, destacam-se os seguintes momentos: a) Administração Pública do Estado Liberal de Direito; b) Administração Pública do Estado Social de Direito; c) Administração Pública do Estado Democrático de Direito;

Na chamada “Administração Pública do Estado Liberal de Direito”, apesar de existir uma tendência ideológica de verdadeira separação entre Estado e sociedade, o que se vivenciou na prática não foi outra coisa senão o engrandecimento da Administração devido, dentre outros fatores, o aumento da seara de atuação, bem como o crescente acúmulo de atribuições inerentes ao poder público nessa época.

Vale salientar que tais acontecimentos, ainda nesta fase, foram responsáveis, em grande parte, pelo próprio desenvolvimento do Direito Administrativo. De acordo com o magistério da Professora Maria Sylvia, “pode-se dizer que as principais noções desse ramo do direito, ainda hoje utilizadas, tomaram corpo definitivamente nesse período”.¹⁶

Já na denominada “Administração Pública do Estado Social de Direito”, continua existindo a idéia de colaboração do particular na esfera do poder público. Neste espeque, tem-se a valorosa lição da professora Di Pietro:

[...] pode-se afirmar que, a partir da 2ª metade do século XIX, começa uma imensa transformação da Administração Pública [...] A conseqüência foi a multiplicação dos interesses públicos, dos interesses difusos, dos interesses coletivos, a diminuição da separação entre Estado e sociedade, e o aumento da colaboração do particular com a Administração Pública.¹⁷

Enfim, no que se refere à terceira e atual fase evolutiva da

¹⁵ Como exemplo, pode-se citar a Professora da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

¹⁶ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito público**, São Paulo, n. 1, 1993, p. 128.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. Op. cit., p. 131.

Administração Pública, é lícito afirmar que, nesse momento, a participação popular ganha corpo, inclusive com uma conotação voltada ao controle e à própria gestão da Administração. É neste sentido, pois, que se manifesta a íncлита doutrinadora:

Nesta terceira fase da evolução da Administração Pública, a participação do particular já não mais se dá por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.¹⁸

A aludida doutrinadora complementa seu raciocínio, a guisa de conclusão, nos seguintes termos:

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública constitui o dado essencial que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. Corresponde à aspiração do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger.¹⁹

Dessa forma, a realização de análise acerca da evolução da Administração Pública ao longo dos séculos, leva-nos a constatar que, mesmo nos Estados Liberal e Social de Direito, reinou a questão da participação do particular enquanto colaborador no exercício das funções administrativas.

Ademais, após todo o exposto em linhas pretéritas, pode-se afirmar que o modelo proposto pela democracia meramente representativa já não satisfaz a própria realidade fática vivenciada pelo Estado e pela sociedade.

Neste cenário, é lícito afirmar que, tanto a democracia participativa quanto a participação popular, mostram-se como reais tendências futurísticas para a Administração Pública de um modo geral.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. Op. cit., p. 133.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. Op. cit., p. 138.

Primeiramente porque são valores constitucionalmente assegurados pelo nosso ordenamento, frise-se, na forma de normas principiológicas, o que configura a base jurídica necessária.

Em segundo lugar, porque tais fundamentos legitimam, indubitavelmente, todas as ações do poder público perante seus administrados, criando condições para o estabelecimento de uma Administração Pública solidificada, eficaz e agraciada por resultados positivos no desenvolvimento e no exercício da função administrativa.

Destarte, inevitável, pois, o advento de uma nova concepção tanto de Administração Pública quanto de Direito Administrativo, conforme preleciona Caio Tácito, com descomunal propriedade:

O Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa.

O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas. [...] A moderna tendência do Direito Público marca, pela modernidade acima exposta de novos institutos jurídicos, a transição do Direito Administrativo que, absorvendo a ação participativa dos administrados, valoriza o princípio da cidadania e coloca o indivíduo e a empresa em presença da Administração Pública, como colaboradores privilegiados para a consecução do interesse público [...] É o desafio das ruas a reclamar a atenção dos gabinetes na agitada consagração de demandas sociais em busca de um novo patamar da sociedade distributiva, que, afirmando o império da lei, não desconheça o senso de justiça.²⁰

Contudo, a adoção de institutos que possibilitem a realização prática de todo esse novo paradigma de Administração Pública e, quiçá, do próprio Direito Administrativo, constitui uma grande inovação do nosso tempo.

Tal quadro permite o envolvimento dos administrados, que lutam incessantemente pelo predomínio de suas vontades, na qualidade de membros de uma sociedade e subordinados aos seus governantes.

Neste sentido, a observância, a efetivação e a conjugação do Princípio

²⁰ Cf. TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, 1997, p. 1-6.

Democrático (considerando-se o modelo da democracia participativa), do Princípio da Participação Popular e do Princípio do Estado de Direito, somados à aplicação dos institutos de participação administrativa, culminarão, inegavelmente, em uma verdadeira eficiência e legitimidade da função administrativa em todos os seus aspectos.

Indubitavelmente, toda essa interação proporciona um estreitamento dos laços entre Administração e sociedade, possibilitando à primeira, além do que já foi exposto, a realização de uma verdadeira dinamicidade nas tarefas de atendimento aos anseios e reclames sociais.

2 O princípio da participação popular no processo administrativo

Primeiramente, faz-se necessário trazer à lume o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca do princípio da participação popular no cenário da Administração Pública.

O aludido princípio, seguindo a linha da supramencionada doutrinadora, apresenta-se tanto no aspecto da gestão quanto na questão do controle da Administração Pública. É, assim, vinculado à idéia de Estado Democrático de Direito, inclusive, ressaltada no Preâmbulo da vigente Carta Magna de 1988²¹.

Ainda em consonância com o pensamento de Di Pietro, é lícito afirmar, conforme tivemos a oportunidade de observar no tópico anterior do presente capítulo, que o princípio ora homenageado é decorrência implícita de diversas normas que prestigiam a participação popular nos mais variados setores da Administração Pública, como por exemplo, a lei que regulamenta o processo administrativo – Lei 9.784/99 – e, especialmente, na seara da ordem social.

Dessa forma, conforme tentamos demonstrar ao amigo leitor ao longo deste trabalho é interessante ter em mente que a participação dos administrados no cerne da Administração tem sido, em termos de gestão pública, uma importante alternativa para a efetivação dos direitos daqueles, bem como um eficiente instrumento de controle.

Neste diapasão, vale salientar que o significado, a idéia de participação transcende até mesmo o aspecto jurídico, chegando a alcançar um conceito filosófico, de acordo com o entendimento de Luigi Zampetti, citado por Fabiana de Menezes Soares:

²¹ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 611.

Zampetti define participação como autodeterminação do homem. O homem que não participa não pode ser considerado ‘pessoa’, não é livre, é objeto. A base da diferença entre o ‘sistema representativo’ e o ‘sistema participativo’ está no fato de que no primeiro os sujeitos ativos são apenas alguns, ao passo que no segundo, são todos. Continuando, afirma que a noção de comunidade não significa mais um conjunto de indivíduos passivos, mas de pessoas, sujeitos ativos.²²

Esta concepção pode perfeitamente ainda ser aliada ao entendimento de Heinrich Siedentopf, também citado na obra de Fabiana de Menezes Soares, nos seguintes termos:

Para Siedentopf, a participação dos cidadãos nas decisões administrativas objetiva o seguinte:

- a) racionalização das decisões administrativas através de uma informação melhor e disponível;
- b) previsibilidade do cidadão quanto ao conteúdo das decisões administrativas;
- c) vontade reforçada da ação administrativa através da publicidade e transparência;
- d) maior legitimação da decisão administrativa tomada;
- e) integração do cidadão e grupos de cidadão à decisão administrativa tocada pelo bem comum;
- f) desenvolvimento da autodeterminação e da emancipação do cidadão na sua comunidade.²³

Assim, pode-se asseverar que a somatória da idéia de participação como autodeterminação do homem com os objetivos acima elencados dão o contorno preciso da importância e da alta aplicabilidade prática do princípio da participação popular na nova concepção de Administração Pública.

É justamente o processo administrativo que se destaca neste cenário, como o instrumento de maior viabilidade técnica para operacionalizar esse novo paradigma, fortalecendo, dessa forma, o que *Klicksberg* denomina de “Estado Inteligente”.²⁴

²² Cf. SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município). Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 148.

²³ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município). Op. cit., p. 142/143.

²⁴ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município). Op. cit., p. 158.

Todavia, não se pode olvidar que existe ainda um outro princípio umbilicalmente ligado à questão da participação popular no processo administrativo, que é o Princípio do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, verifica-se a notável lição de Fabiana de Menezes Soares:

O Estado Democrático de Direito propugnado pela Constituição da República, não é uma expressão meramente formal. É muito mais do que isso, significa a sua subsunção às normas estruturais do sistema normativo constitucional: os princípios fundantes da República, as garantias e direitos fundamentais, conjugados com os reclames da vida social, porque o Direito é construção do homem e a seu serviço. O Princípio Participativo é conteúdo da expressão Estado Democrático de Direito, o único possível de diminuir, concretamente, o abismo existente entre o sistema normativo e a realidade social e do Estado de Direito e a sociedade civil.²⁵

O aludido “Estado Inteligente” utiliza-se, desta feita, a seu favor, dos mecanismos de participação popular para que sua gestão pública seja enleada de legitimidade e coroada de êxito perante os administrados.

Isto porque o correto manejo do Princípio da Participação Popular, bem como dos princípios e regras atinentes ao processo administrativo, dentro dos ditames do Estado Democrático de Direito, possui o condão, até mesmo, de reverter uma situação de conflito em um confortável quadro de cooperação entre Administração Pública e sociedade.

Tal verificação se opera, pois, quando cada administrado, na qualidade de interessado em uma determinada decisão administrativa, se revela um verdadeiro agente colaborador com o poder público, na medida em que se faz ouvir, manifestando suas opções, anseios e preferências.

Para que se tenha uma primordial noção da importância referente à temática da participação popular, via processo administrativo ou não, basta contemplar os textos constitucionais de países da monta de Portugal e Espanha, que emprestam significativa valoração à questão participativa no âmbito administrativo.

Para tanto, tem-se a válida análise proferida por Fabiana de Menezes Soares, acerca das Constituições portuguesa e espanhola:

²⁵ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município). Op. cit., p. 157-158.

[...] O art. 9º da constituição espanhola, inspirado no art. 3º da Constituição italiana, prescreve que incumbe ‘aos poderes públicos facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política’. O art. 23 assegura a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos [...] O art. 2º elenca como princípios da atividade pública efetivadora da autonomia, garantida às entidades locais, a máxima proximidade da gestão administrativa para com os cidadãos. A seu turno, a Constituição portuguesa dispõe no seu art. 268 que a participação é consagrada como princípio basilar da organização e da atividade administrativa.²⁶

Neste contexto, resta sobejamente demonstrada a relevância de caráter interno e internacional conferida à participação popular, entre nós, constitucionalizada em vários momentos, ainda que de forma implícita, no corpo do texto da vigente Constituição da República Federativa do Brasil.

Cabe aqui, aproveitando o ensejo, destacar o pensamento de Sérgio Ferraz acerca da instrumentalidade do processo administrativo, tendo como destinatários os administrados, permitindo que estes façam valer seus direitos dentro da perspectiva democrática do Estado de Direito. Assim, tem-se:

Ora, somente se pode pensar em efetiva realização do princípio democrático quando (e onde) possa o administrado participar da feitura do querer administrativo, ou da sua concretização efetiva. Para tanto, imprescindível é que se assegure ao cidadão o postular junto à Administração, com a mesma corte de garantias que lhe são deferidas no processo jurisdicional (particularmente, as certezas do contraditório, da ampla defesa e da publicidade. Por sem dúvida, a participação democrática no processo administrativo representa a verdadeira contraface do autoritarismo. É dizer, o tema radica-se, fundamentalmente, na dramática e emocionante tensão dialética autoridade X liberdade.²⁷

É neste sentido, pois, que princípio da participação popular e processo administrativo se unem juridicamente (e por que não dizer até mesmo

²⁶ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município). Op. cit., p. 140.

²⁷ Cf. FERRAZ, Sérgio. Processo Administrativo e Constituição de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n.º. 01, 1993, p. 84/87.

politicamente – embora tal aspecto não seja objeto do estudo ora desenvolvido), cerrando fileiras para tornar cada vez mais viável a maximização das garantias conferidas aos administrados.

Tal sinergia implica em necessário dinamismo por parte da Administração Pública através da adoção desses novos mecanismos, e, lado outro, provoca uma real mudança de tratamento reciprocamente considerado, entre poder público e administrados.

Inegavelmente, ocorrerá um estreitamento dos laços ente ambos, situação até então pouco observada ou quase inexistente, gerando assim uma desejável sensação de alcance do tão almejado bem-estar social.

Neste cenário, o processo administrativo aparece como uma verdadeira ponte de ligação entre Administração Pública e administrados, vez que a lei que o regulamenta dota-o de alguns mecanismos que permitem o ingresso, motivadamente demonstrado, de pessoas físicas ou jurídicas no cerne do poder público; na qualidade de detentores de variados interesses na feitura do querer administrativo.

Porém, cabe destacar, conforme adrede mencionado, que essa possibilidade de participação no processo administrativo deve ser sobejamente demonstrada, sob pena de arquivamento do feito. Neste sentido, vale transcrever os dizeres de Carvalho Filho:

Desse modo, se o indivíduo não demonstrar sua qualidade de **interessado**, poderá a Administração levar o processo administrativo ao arquivamento, que implicitamente revelará que o pedido não foi **conhecido**, o que acarretaria no processo judicial a extinção do processo sem julgamento do mérito.²⁸

Dessa forma, pode-se asseverar que o processo administrativo, com fulcro na lei que o regulamenta, bem como nos princípios constitucional-processuais que o sustentam, invoca uma noção mais “atenuada” ou mais “amenizada”, por assim dizer, do próprio conceito de legitimação, que é um dos meios adotados por esse processo, como verificaremos mais adiante.

Tal fato deriva da diferenciação principiológica e normativa (no sentido de regramento propriamente dito) que o processo administrativo, peculiarmente, guarda com o processo judicial.

²⁸ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal...** Op. cit., p. 98.

A aludida constatação revela o caráter operacionalizador e facilitador do processo administrativo na inserção do princípio da participação popular em seu bojo. Essa nova perspectiva é o que constitui a fórmula basilar da democracia participativa, em detrimento do paradigma representativo, dentro de um Estado Democrático de Direito.

Esta realidade, ainda timidamente verificada em alguns governos nos tempos atuais, vem prestigiando todos os cidadãos, na qualidade de destinatários finais das decisões oriundas da Administração Pública.

Em primeiro lugar, é importante elucidar que a interconexão existente entre participação popular e processo administrativo deita raízes na vigente Constituição de 1988, através do denominado “Direito de Petição”.

Ao nosso sentir, a lei que regula o processo administrativo homenageia largamente, no plano infraconstitucional, esse direito supramencionado, enquanto importante instrumento de diálogo com o poder público que é.

Devido à sua importância tanto no aspecto teórico quanto na questão da aplicabilidade prática, bem como para o completo desenvolvimento de nosso estudo, é interessante, neste ponto, proceder a uma breve investigação histórica, no que respeita ao surgimento do chamado “Direito de Petição”.

Válida, assim, a lição de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari acerca da aludida figura jurídica:

Ao contrário do que habitualmente se lê, o direito de petição – isto é, o poder de requerer ou reclamar conta autoridades, perante o poder público – não nasceu na Magna Carta de 1215. Sua geratriz é o notável *Bill of Rights* inglês, de 1688 (há quem prefira remontá-lo à *Petition of Rights*, de 1628, o que, *data vênia*, descabe, eis que esse diploma é concernente a relações apenas interinstitucionais Parlamento/Coroa), aí surgindo como direito de pedir ao rei, com amplíssimo espectro (desde postulações de cunho individual até o requerimento, pelo Parlamento, de sanção à lei ali votada).²⁹

Em termos de constitucionalismo brasileiro, o direito de petição se mostrou em plena vigência já na Constituição do Império de 1824. Neste momento, ele disponibilizava àqueles que o invocava tanto a possibilidade de apresentar requerimentos, quanto de exteriorizar reclamações³⁰.

²⁹ Cf. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo...** Op. cit., p. 93.

³⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo.** Op. cit., p. 93.

Na Constituição Republicana de 1891, a nomenclatura do aludido direito foi alterada para “*Direito de Representação*”. Tal poder era exercido mediante petição, cujo paradigma foi estritamente preservado com o advento da Constituição de 1934.

Quanto à Constituição de 1937, esta propugnou pela possibilidade de exercício, ou de “*Direito de Petição*”, ou de “*Direito de Representação*”, estabelecendo uma verdadeira “*identidade*” entre as duas figuras³¹.

A seu turno, a Carta Magna de 1946 prestigiou a mesma redação dispensada às figuras jurídicas ora em comento pela primeira Constituição republicana, de 1891. Já a Lei Maior de 1967 fez menção aos dois direitos (“*de representação*” e “*de petição*”) de forma destacada, fato que, segundo Ferraz e Dallari, ocasionou certa “*complicação*” da matéria em questão.

Assim, na vigente Constituição de 1988, a temática referente ao Direito de Petição ganhou especial relevo, notadamente em se tratando da situação de controle dos órgãos administrativos, conforme se extrai, por exemplo, dos ditames do artigo 74, § 2º de nossa atual *Lex Mater*.

Contudo, o objetivo de se fazer uma viagem por esta breve notícia história acerca do Direito de Petição não é outro senão o de demonstrar ao amigo leitor a relevância desta figura na história mundial e, notadamente, em nosso constitucionalismo pátrio.

De tal sorte que a legislação constitucional e infraconstitucional hodierna, conforme mencionado alhures, promove significativas referências a este direito, fato que guarda profunda relevância com a incidência da participação popular no âmbito do processo administrativo.

Neste espeque, vale trazer a lume o posicionamento da melhor doutrina:

Seja qual for o *nomen iuris* escolhido, o certo é que o Poder Público não pode deixar de receber e processar o pedido, só lhe cabendo denegar a postulação se carecedora de amparo legal [...] as previsões constitucionais e infraconstitucionais existentes asseguram o trâmite completo e tempestivo das petições apresentadas.³²

Volvendo ao cerne da questão, no tocante à interpenetração do Princípio da Participação Popular no processo administrativo, uma vez verificada a importância do Direito de Petição como assegurador da

³¹ Expressão utilizada por Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari quanto à temática ora esposada.

³² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. Op. cit., p. 94.

participação neste tipo de processo, cabe aqui mencionar outro fator responsável por essa interação, qual seja: a legitimação em sede de processo administrativo.

Analisando-se o texto da Lei 9.784/99, fica clarividente que este se refere aos administrados legitimados como sendo aqueles que, conforme exposto em linhas pretéritas, se mostram como “**interessados**” em uma determinada decisão administrativa.

A menção ao referido vocábulo faz chegar à conclusão segundo a qual, no plano do processo administrativo, está ocorrendo uma verdadeira ampliação do campo de pessoas que podem (e devem) utilizar-se deste instrumento técnico, tanto para assegurar a defesa e o exercício de seus direitos, quanto para agir de forma fiscalizadora, no concernente às atividades administrativas.

Destarte, há que se fazer menção, no processo administrativo, à existência de três categorias de interessados (frise-se, tão somente aqueles que titularizam o interesse juridicamente protegido pelo ordenamento) assumindo, neste particular, a qualidade de legitimados dentro do processo, a saber: a) interessados deflagradores; b) interessados supervenientes; c) entidades representativas da sociedade civil;

Em primeiro lugar, no que respeita à categoria dos “Interessados Deflagradores”, tem-se que estes consistem nas pessoas físicas ou jurídicas que, eventualmente, sejam titulares de direitos ou interessados, no plano individual, em algum tipo de decisão proveniente da Administração Pública, de forma direta.

É importante ressaltar que essa categoria de administrados “interessados” detém a possibilidade de iniciar um processo administrativo. Nos dizeres do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, acerca da questão referente à legitimação dos interessados deflagradores, tem-se: “Sendo, por conseguinte, aptas a atuar regularmente no mundo jurídico, são elas, a pessoa física ou jurídica, legitimadas como interessadas no processo administrativo, desde que, é obvio, titulares de direitos”.³³

Já no que respeita a categoria dos chamados “Interessados Supervenientes”, pode-se afirmar que são os que possuem a capacidade de ingressar em um processo administrativo depois que este já foi plenamente instaurado.

Esse agrupamento de interessados difere do anterior porque, aqui,

³³ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal...** Op. cit., p. 98.

podem existir interesses juridicamente tutelados tanto de forma direta quanto indireta. Neste sentido, vale trazer à baila as considerações de Carvalho Filho:

A legitimação, nessa hipótese, tem por base eventual **reflexo** da decisão na esfera jurídica do indivíduo; daí os dizeres da lei de que são legitimados os que têm ‘**direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada**’. Na verdade, não é necessário que a decisão **afete** o direito; basta tão-somente que **possa** afetá-lo. Desse modo, podemos admitir que nesse grupo haja **interessados diretos** e **interessados indiretos**, contrariamente ao que ocorre em relação aos legitimados do inciso I [do art. 9º da lei 9.784/99]: estes serão praticamente sempre interessados diretos, já que tomaram a iniciativa de deflagrar o procedimento.³⁴

Por fim, quanto à terceira e última categoria das “Entidades Representativas da Sociedade Civil”, tem-se que esta corresponde às organizações e associações representativas, com constituição perfeitamente legalizada, na defesa de direitos ou “interesses”, como quer a legislação pertinente, de caráter difuso.

Neste diapasão, vale transcrever outra proveitosa lição do jurista Carvalho Filho, no concernente à temática dos direitos coletivos e difusos para fins de processo administrativo, próprios da categoria ora em comento:

Os direitos coletivos e difusos constituem o que alguns estudiosos denominam de **direitos de terceira geração**. São direitos em que não se considera o indivíduo em si e que, por isso, se encontram em posição diametralmente inversa àquela em que se situam os direitos individuais. São, pois, **direitos transindividuais** ou **metaindividuais**. A titularidade de tais direitos pertence a grupos da sociedade civil. São eles indivisíveis, na medida em que não é possível dimensionar o alcance do benefício jurídico atribuído a cada um dos integrantes do grupo, e não é difícil perceber que essa é a efetiva razão pela qual devem ser tratados como grupo, abstraindo-se daqueles que o compõem.³⁵

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos.. Op. cit., p. 100.

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal...** Op. cit., p. 102.

Ainda com relação aos direitos coletivos, é relevante aduzir que, mesmo que os integrantes do grupo sejam plenamente determináveis, há que se considerar a existência desse grupo, na qualidade de detentores de direitos ou interesses perante a Administração Pública.

Tal noção prestigia, pois, o exercício desses direitos e a verificação de eventuais interesses, conforme observado, em ambas as situações, quais sejam, na possibilidade de se determinar, ou não, qual a coletividade envolvida.

Tudo isso revela a amplitude do processo administrativo no tocante à questão da legitimação, bem como do exercício do “Direito de Petição”, homenageando e fazendo cumprir este que é um dos mais importantes comandos constitucionais em vigência na atualidade.

Esta conexão existente entre esses dois instrumentos, previstos, de um lado, no âmbito de nossa Lei Maior e, doutra banda, na legislação regulamentadora, é o que credencia a participação popular, principalmente enquanto norma jurídica principiológica que é, a adentrar, com descomunal autoridade, no bojo do processo administrativo; elevando no último grau o interesse de cada administrado e o interesse público na busca do bem comum da coletividade, verdadeira aspiração e razão de ser do próprio Estado.

Cabe aqui, pois, trazer a lume os preciosos dizeres do jurista português Pedro Machete, asseverando que:

[...] o objectivo comum de uma decisão materialmente correcta tem de traduzir-se na descoberta do bem comum (*Gemeinwohlfindung*) e, por isso e na medida em que todos os procedimentos públicos constituem determinações do bem comum, também a participação procedimental dos particulares significa colaboração na determinação do bem comum. O reconhecimento da participação constitui, deste modo, expressão e consequência da verificação de que o ‘público’, o ‘bem público’, o ‘interesse público’, a vinculação ao bem comum e a determinação do bem comum, como problema central de toda sociedade estadual, (já) não são apenas uma questão exclusiva do Estado, mas sim uma missão (pública) dos cidadãos e dos grupos de cidadãos [...].³⁶

A título de complemento, é interessante trazer à colação parte do

³⁶ Cf. MACHETE, Pedro. **A audiência dos interessados no procedimento administrativo**. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 95-96.

voto exarado pelo Ministro Franciulli Netto no RESP 212346/RJ³⁷, ocasião em que disserta sobre a relação existente entre Estado e direitos fundamentais, e, citando o jurista Ives Gandra, destaca o ser humano como única razão para a existência da figura do Estado.

Tal análise serve perfeitamente, pois, para a ilustração do estudo ora posto em voga, nos seguintes termos:

[...] Destarte, defronte de um direito fundamental, cai por terra qualquer outra justificativa de natureza técnica ou burocrática do Poder Público, uma vez que, segundo os ensinamentos de Ives Gandra da Silva Martins, ‘o ser humano é a única razão do Estado. O Estado está conformado para servi-lo, como instrumento por ele criado com tal finalidade. Nenhuma construção artificial, todavia, pode prevalecer sobre os seus inalienáveis direitos e liberdades, posto que o Estado é um meio de realização do ser humano e não um fim em si mesmo.’³⁸

Enfim, após todo o exposto, pode-se inegavelmente afirmar que o Princípio da Participação Popular é um importantíssimo instrumento jurídico constante no cerne do ordenamento brasileiro.

Neste diapasão, tem-se que ele é o verdadeiro responsável pela integração, humanização e estreitamento dos laços entre Administração Pública e administrados, inclusive, com a prerrogativa de promover o exercício da cidadania.

Esta posição leva-o a ser consubstancialmente aplicado dentro do processo administrativo, sendo, para tanto, expressamente recepcionado pelo texto da lei que regulamenta o aludido processo; o que lhe confere, ainda mais, uma real e efetiva legitimidade na questão de sua aplicação e realização prática.

Para arrematar, tem-se que o processo administrativo, a seu turno, dispondo de mecanismos dados pela própria legislação constitucional e infraconstitucional, e na qualidade de primordial instrumento operacionalizador de normas jurídicas principiológicas, estabelece forte vínculo com o referido princípio, na busca incessante de uma feitura do querer administrativo cada vez mais incrustado nos reais anseios e necessidades de todos os cidadãos.

³⁷ DJ 04/02/2002, p. 321.

³⁸ Cf. Lei Positiva e Lei Natural. **Caderno de Direito Natural**, n.º. 1, Centro de Estudos Jurídicos do Pará, 1985, p. 27.

Portanto, ao alcançarmos o “término” do presente estudo, chegamos, pois, a uma inarredável constatação: a adoção e, principalmente, a aplicação do Princípio da Participação Popular no Processo Administrativo vem ao encontro, primeiramente, da efetivação do Princípio do Estado Democrático de Direito no ordenamento jurídico brasileiro; e, em um segundo momento, ao propiciar a inserção dos administrados nos trabalhos da Administração Pública, tem o condão de provocar uma verdadeira evolução na formação cultural da sociedade, estreitando os laços entre ambos e, acima de tudo, valorizando o ser humano em toda sua plenitude.

Conclusões

Após o desenvolvimento de todo o estudo esposado ao longo do presente trabalho, faz-se necessário trazer à baila as seguintes conclusões:

1- O modelo proposto pela chamada “Democracia Representativa”, que já não consegue se sustentar inteiramente no contexto social contemporâneo, vem cedendo espaço para outra modalidade substanciada na chamada “Democracia Participativa”.

2- Esta, a seu turno, defende a participação direta dos administrados no âmbito da Administração Pública, fazendo com que o Poder Público identifique as reais necessidades de toda população, legitimando, assim, suas ações perante esta. Surge, então, a figura jurídica do Princípio da Participação Popular, prestigiado, de forma implícita, pelo vigente texto da Carta Magna de 1988.

3- Neste contexto, o processo administrativo apresenta-se como a ferramenta operacional que realizará, no plano fático, as aspirações dos administrados, com relação aos trabalhos desenvolvidos pela Administração em variados setores, segundo a regência de cada interesse envolvido.

4- Assim, tal perspectiva gerará o nascimento, na consciência de cada administrado, bem como no íntimo dos próprios agentes que movimentam a máquina estatal, de um moderno paradigma de gestão pública, que prima pela forma cooperada de trabalho entre governo e sociedade, estabelecendo-se entre ambos, até mesmo, um vínculo psicológico que proporcionará o satisfatório envolvimento e comprometimento de todos com esse sistema.

5- Neste diapasão, a legislação constitucional, infraconstitucional bem como os institutos de participação popular previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro, dão a exata medida da verdadeira relevância desta temática em nosso regramento.

6- Dessa forma, o Princípio da Participação Popular, ao se achar incrustado, de forma visceral, no interior de um processo administrativo, certamente, há de estabelecer o liame necessário entre a estrutura jurídica brasileira existente na atualidade, e a urgente solidificação de um novo modelo de gestão pública, perpetrando no tempo a tão almejada sensação de bem-estar destinada à sociedade hodierna.

Referências:

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº. 9.784, de 29/1/1999)**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito público**, São Paulo, n. 1, 1993.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MACHETE, Pedro. **A audiência dos interessados no processo administrativo**. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica, 1996.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

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

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, 1997, p. 1-6.