Nº 31 – julho/agosto/setembro de 2012 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-187X

O CIDADÃO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO

Clèmerson Merlin Cleve

Professor Titular de Direito Constitucional dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado), da Faculdade de Direito da UFPR e Professor Titular da UniBrasil. Paraná. Mestre em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina, Pós-Graduado em Direito Público pela Facultè de Droit de l39Universitè Catholique de Louvain (Bélgica) e Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP.

1. Introdução

O significante cidadão deve ser tomado a partir de uma perspectiva ampla, não circunscrita ao universo das pessoas que, detendo direitos políticos, podem votar e ser votadas. O conteúdo do termo cidadão, nesse caso, identifica-se com o sujeito arquiteto da história pessoal ou da comunidade que integra. Sujeito ativo da cena política e provocador da mudança. Homem envolto nas relações que comandam a historicidade e a natureza da política. Enfim, cidadão compreendido, a um tempo, como ser humano e sujeito político. O cidadão, afinal, é o agente reivindicante responsável, na linguagem de Lefort,[1] pela floração contínua de novos direitos.

2. Dados genéricos sobre a questão da cidadania

Nos Estados modernos a representação política é inevitável. O povo, detentor da vontade soberana, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se resume à possibilidade de manifestação, periódica, por ocasião das eleições para o Legislativo e para o Executivo. A cidadania exige a reformulação do conceito de democracia, até mesmo radicalizando tendência de longa data que consiste na adoção de técnicas democráticas de participação direta. Trata-se de somar a democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Logo, abre-se espaço para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território decisório estatal.

Existem novas formas de participação do cidadão na administração da coisa pública. A Constituição Federal de 1988 cuida de algumas delas.

[1] LEFORT, Claude. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

3. Formas de participação do cidadão na gestão da coisa pública

3.1 O cidadão eleitor

A República brasileira tradicionalmente organizou-se a partir do conceito de democracia representativa. A Constituição atual alterou o quadro. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei Fundamental, "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente...". O Constituinte, embora com cautela, adotou a democracia participativa. Todavia, o principal meio de controle dos cidadãos sobre o Estado opera-se através do exercício do direito de voto. O povo comparece às urnas para depositar a sua vontade (a vontade geral) nas mãos dos mandatários eleitos. Porém, não se pode esquecer que não é exatamente o povo que comparece perante as seções eleitorais, mas parcela dele, formada pelos detentores de direitos políticos.

Nos países emergentes, a democracia representativa e o direito de voto assumem uma dimensão paradoxal. O exercício do direito de voto é relevante, já que negado, muitas vezes na história pelas elites dominantes. Trata-se de uma verdadeira vitória a possibilidade de seu exercício em países que, por diversas razões históricas, recusaram-se a aceitá-lo em certos períodos. Mas, também, é insuficiente para controlar uma estrutura estatal herdeira de práticas autoritárias e pouco transparentes. Hoje, no Brasil, não obstante a natureza democrática do regime instituído pela Constituição, os direitos políticos, dentre os quais se insere o sufrágio, continuam a reclamar uma dimensão de educação cívica ainda distante da realidade da imensa maioria da população.

3.2 O cidadão agente do poder

Os cidadãos podem ser agentes do poder. Mas, para que o acesso ao poder se concretize, faz-se necessária a participação popular nos moldes previstos em lei. Nos termos do art. 37, I, da Constituição Federal, "os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei assim como aos estrangeiros na forma da lei."[2] O princípio da igualdade também plasmado no art. 39, §3º, estende aos servidores ocupantes de cargo público a regra do art. 7º, XXX ("proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil").[3] Na Constituição da República, excetuados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e a hipótese de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse

[2] De acordo com a EC 19/1998.

[3] Embora a EC 19/1998 tenha excluído a expressa referência à *isonomia* constante na redação original do § 1º do art. 37 da Constituição, obviamente que a Administração Pública continua vinculada ao princípio, devendo observar os critérios inseridos no mesmo dispositivo constitucional. A redação original da Constituição dividia os servidores público em civis (art. 39) e militares (dentre os quais os dos Estados e federais, das Forças Armadas, ambos no art. 42), disciplinando que somente aos primeiros se aplicaria o art. 7º, inc. XXX. Com a EC 18/1998, servidor público passou a ser denominação daqueles do âmbito civil, não mais os militares que tiveram tratamento constitucional dividido, restando aos militares dos Estados o disposto no art. 42 e aos das Forças Armadas o disposto no art. 142. Com a EC 19/1998, a extensão da incidência do art. 7º, inc. XXX passou aos "servidores ocupantes de cargo público", e não mais servidores públicos civis da administração direta. Foi a EC 18/1998 que suprimiu o mencionado § 11 do art. 42 – que estendia alguns direitos do art. 7º aos militares (dentre os quais não estava o disposto no inc. XXX), e também ela retirou os militares das Forças Armadas do tratamento do art. 42. O disposto no suprimido § 11 passou a ser o inc. VIII do § 3º do art. 142, acrescentado pela EC 18/1998.

público (art. 37, IX), a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (art. 37, II).[4]

Ressalvados certos casos particulares nos quais o cidadão é obrigado a prestar serviço em beneficio da coletividade (o caso mais conhecido é o do serviço militar obrigatório – art. 143, da CF – ou do serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar — art. 143, § 1º), ele só assume a condição de agente do poder se com isso consentir. [5]

A nova Constituição, ao exigir o concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, democratizou o acesso dos brasileiros ao aparelho do Estado.

3.3 O cidadão colaborador (gestão privada de interesses públicos)

O cidadão pode colaborar com os poderes públicos para a satisfação das necessidades coletivas. Esta também é uma forma de participação. Como lembram Robert Andersen e Francis Haumont:

> "Cette collaboration peut revêtir différentes formes. Dans certains cas, les pouvoirs publics s'atachent le concours - plus ou moins permanent - de personnes privées em vue d'assurer avecune efficacité accrue la satisfaction de certains besoins colletifs jugés à ce point essentiels que leur dispensation est érigée en services publics. Le citoyen participe alors directement et de maniére active au bon fonctionnement des services publics. L'exemple le plus classique et aussi le plus connu de cette forme de collaboration entre pouvoirs publics et particuliers est celui de la concession de service public, laquelle est, pour reprendre la définition de M. P. Orianne (La foi et la contrat dans les concessions de service public. Larcier, 1961, p. 84) 'un contrat administratif par laquel les autorités publiques chargent temporairement un particulier de gérer un service public à ses frais, risques et périls, sous leur contrôle et selon les modalités qu'elles déterminent, moyennant une rémunération qu'il doit en príncipe recevoir à charge des usagers'. Le service concédé demeure service public et le concédant reste simple particulier sauf lá oú exerçant des prérrogatives de puissance publique que l'autorité concédant lui a conférée dans l'intérêt même du fonctionnement du service, il acquiert la qualité d'autorité administrative." [6]

---

[4] De acordo com a EC 19/1998.

[5] Cabe referir, ainda, a participação do cidadão nos Tribunais do Júri. Também os serviços requisitados pela Justiça Eleitoral. Ambos assumem um caráter de compulsoriedade.

[6] "Essa colaboração pode revestir diferentes formas. Em certos casos, os poderes públicos unem-se ao concurso – mais ou menos permanente – de pessoas privadas com vistas a assegurar com uma eficácia aumentada a satisfação de algumas necessidades coletivas julgadas essenciais a tal ponto que sua dispensa é erigida em serviços públicos. O cidadão participa então diretamente e de maneira ativa no bom funcionamento dos serviços públicos. O exemplo mais clássico e também o mais conhecido dessa forma de colaboração entre poderes públicos e particulares é esse da concessão do serviço público, a qual é, para retomar a definição de M. P. Orianne (*La loi et la contrat dans les concessions de service public.* Larcier, 1961, p. 84) 'um contrato administrativo pelo qual as autoridades públicas encarregam temporariamente um particular de gerir um serviço

Esta forma de participação envolve diversas modalidades, dentre elas os casos de delegação de serviço público a particulares. No Direito brasileiro, tal delegação pode ser feita sob as modalidades de concessão,[7] permissão e autorização, resultando disso os serviços concedidos, permitidos e autorizados. [8] Os serviços concedidos são executados pelo particular mediante delegação do Poder Público concedente. Já "a permissão e a autorização constituem delegações por ato unilateral da Administração; aquela, com maior formalidade e estabilidade para o serviço; esta, com mais simplicidade e precariedade na execução".[9]

Mas, a participação do cidadão como colaborador pode ocorrer ainda em outros casos. Não constituiria hipótese de colaboração e, pois, de participação, a subscrição pelo particular de ações de sociedade de economia mista? O exercício de funções ou cargos honoríficos? A participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos? O trabalho do cidadão ao lado da defesa civil nos casos de catástrofes e calamidades? A prática dos mutirões realizados em todo o país, para a construção de obras públicas ou de interesse público? A participação em audiências

---

público às suas custas, riscos e perigos, sob seu controle e segundo as modalidades que elas determinam, mediante uma remuneração que ele deve em princípio receber a cargo dos usuários'. O serviço concedido persiste serviço público e o concessionário permanece simples particular exceto onde, exercendo as prerrogativas de Poder Público que a autoridade concedente lhe conferiu dentro do interesse mesmo do funcionamento do serviço, adquire a qualidade de autoridade administrativa" (ANDERSEN, Robert; HAUMONT, Francis. Belgique. In: DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985. p. 40). (tradução livre)

[7] A Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 introduziu no Brasil uma modalidade especial de concessão chamada parceria público-privada ("PPP"). O fator inovador é a participação da Administração Pública no empreendimento.

[8] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 370.

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 388. A Constituição prevê que: "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;", enquanto a Lei 8.987/1995 define a permissão da seguinte maneira: "IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco". Deve ser anotado que a doutrina teceu severas críticas tanto à redação do dispositivo constitucional, por levar a crer que a permissão de serviços públicos tenha adquirido natureza contratual, quanto ao disposto na Lei 8.987/1995, por dispor em seu Art. 40 que a permissão será formalizada por "contrato de adesão", em decorrência disto, observa-se acirrada disputa doutrinária a que se submete a definição da natureza do instituto da permissão, como expõe Marçal Justen Filho: "A disputa não comporta solução satisfatória. Haverá casos em que a permissão de serviço público será um ato administrativo unilateral. Em outras situações, terá natureza contratual. A definição dependerá da participação da vontade privada na formação do ato final, o que variará em função das circunstâncias e, mesmo, da disciplina legal pertinente" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 779). Ainda, anota Celso Antônio Bandeira de Mello: "É diante deste quadro 'kafkiano' que se tem de enfrentar a questão de saber-se se, a final, a permissão é ou não um ato precário e se pode ser cancelada sem que o permissionário faça jus a qualquer indenização, ou, pelo contrário, se se trata de um contrato, caso em que não poderá ser precário e o permissionário fará jus à indenização na hipótese de encerramento injustificável ou efetuado antes de findo o prazo contratual. (...) Dada a irremissível contradição existente no dispositivo *sub examine*, estamos em que a solução há de ser a que deriva da natureza do instituto; aquela que lhe é tradicionalmente reconhecida, isto é, a de ato unilateral e precário, significando este último qualificativo que, em sendo encerrada a permissão por decisão do permitente, não há direito à indenização". (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 774-775). Outra posição foi adotada por Lúcia Valle Figueiredo, a doutrinadora defende que a permissão não sofre da precariedade desde o marco regulatório da Constituição de 1988, pois esta teria promovido transformação no instituto, no sentido de equipará-lo à concessão de serviço púbico. Cf. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

públicas?[10] A manifestação na fase de consulta pelos Poderes Públicos a propósito de medidas que pretende tomar? Ou a experiência informal a respeito dos orçamentos participativos?[11]

O terceiro setor[12] é outra possibilidade de colaboração do cidadão com o Poder Público. Exemplo típico são as Organizações Sociais, disciplinadas na Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, disciplinadas na Lei 9.970, de 23 de março de 1999.[13] As primeiras são

---

[10] Tratado no Direito Administrativo como princípio da participação popular, está previsto na Lei 9.784/1999 que versa sobre o processo administrativo: "Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas". Em sintonia com esta perspectiva se coloca a lição de Odete Medauar: "Mediante a colaboração individual ou coletiva de sujeitos no processo administrativo realiza-se a aproximação entre Administração e cidadãos. Rompe-se, com isso, a idéia de Administração contraposta à sociedade; muda a perspectiva do cidadão visto em contínua posição de defesa contra o poder público. O processo administrativo instrumentaliza as exigências pluralistas do contexto sociopolítico do fim do século XX e início do século XXI e a demanda de democracia na atuação administrativa" (MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno.* 13. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 169). Maria Sylvia Zanella Di Pietro recorda que: "A consulta pública não é prevista, nessa lei, como obrigatória para a Administração Pública, mas como faculdade a ser exercida, mediante despacho motivado, quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral e desde que não cause prejuízo à parte interessada. (...) Além dessa lei, outras existem que preveem medias semelhantes, a exemplo da Lei n° 8.666, de 21-6-93 (lei de licitações e contratos), que exige, em caráter obrigatório, a realização de audiência pública na hipótese referida no artigo 39, que trata de contratos acima de determinado valor. Também as leis que disciplinam as atividades das agências reguladoras estão prevendo a realização de audiência pública; tal é o caso da Lei n° 9.478 de 6-8-97, que instituiu a Agência Nacional do Petróleo (ANP) (...)" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 692-693). Cumpre lembrar, ainda, outras previsões legislativas sobre a participação popular através de audiências públicas, no processo legislativo, o disposto no Art. 58 §2º, II da CF e, no âmbito da jurisdição constitucional, o Art. 20 §1º da Lei 9.868/1999.

[11] Sobre esta questão ver: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003; SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

[12] "(...) o terceiro setor é gerado imediatamente pela iniciativa de pessoas privadas e visa a atingir objetivos não necessariamente vinculados a determinada categoria profissional. No caso brasileiro não é o Estado que cria as OS e OSCIP, mas apenas estimula a sua criação (seja através de benefícios, seja através da propaganda oficial) e outorga tais títulos àqueles que se submetem a determinadas exigências legais. São pessoas jurídicas de Direito Privado instituídas e qualificadas com vistas ao exercício da solidariedade em favor de terceiros. Para tal fim e enquanto atuarem legitimamente, recebem benefícios públicos." (MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da Administração Pública. Organizações sociais. Contratos de gestão: organizações sociais, organizações da Sociedade civil de interesse público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. In: *Revista de Direito Administrativo*. n. 227, 2002. p. 311).

[13] Sobre o assunto, conferir: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Organizações Sociais de Colaboração. In: *Revista de Direito Administrativo.* n. 210, out./dez. 1997, p. 183-195; MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo.* n. 210, out./dez. 1997, p. 195-213; FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999; MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da Administração Pública; DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Parcerias na administração pública:* concessão, permissão, franquia,

"pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde" (art. 1º) que celebram um contrato de gestão com o Poder Público com vistas à formação de parceria com este para fomento e execução das atividades relativas às áreas anteriormente relacionadas (art. 5º). As OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, (art. 1º) que tenham por finalidade atividades de interesse público, tais como promoção da assistência social, da cultura, da segurança alimentar, do voluntariado, do combate à pobreza, da cidadania, preservação do patrimônio histórico e artístico, do meio ambiente, promoção gratuita da educação ou da saúde, estudos e pesquisas que digam respeito às atividades mencionadas (art. 3º). A cooperação entre as OSCIPs e o Poder Público é firmada através de Termo de Parceria, regulamentado pelo Decreto 3.100, de 30 de junho de 1999. Para o cumprimento das tarefas do parceiro privado, o Poder Público pode destinar recursos orçamentários e bens públicos.

Quanto às parceiras com a Administração Pública, designadas como parceria público-privada (PPP), as mesmas distinguem-se das concessões administrativas tradicionais constantes na Lei 8.987/1995 e tiveram tipificação própria com a Lei 11.079/2004. Nesta nova modalidade de concessão, há o compartilhamento de riscos, o estabelecimento de garantia das obrigações pecuniárias próprias do Poder Público e a composição de uma sociedade de propósito específico.[14]

Foram criados dois novos contratos de concessão, denominados concessão patrocinada e concessão administrativa, sobre o tema, expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

> "Após a instituição do regime legal das parceiras público-privadas, embora a Constituição continue a falar em concessão apenas, tem-se que incluir sob a égide dos referidos dispositivos constitucionais a **concessão patrocinada**, que é definida em lei como concessão de serviço público, ainda que sujeita a regime jurídico um pouco diverso; com efeito, os serviços previstos no artigo 21, XI e XII, e no artigo 25, § 2º, admitindo cobrança de tarifa dos usuários, podem ser prestados sob a forma de concessão de serviço público comum ou sob a forma de concessão patrocinada, a critério do Poder Público. Quanto ao artigo 175, a própria **concessão administrativa** tem que ser abrangida, no que couber, pela norma nele contida, uma vez que, embora de forma meio camuflada na lei, essa modalidade de concessão também poderá ter por objeto a prestação de serviços públicos".[15]

---

terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 304.

[14] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. p. 307.

[15] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. p. 312. De acordo como Marçal Justen Filho: "*A concessão patrocinada consiste numa concessão de serviço público, subordinada genericamente às regras da Lei n° 8.987, em que o poder concedente se responsabiliza parcialmente pela remuneração devida ao concessionário, o que constitui objeto de garantias especiais por parte do Poder Público.* (...) *A concessão administrativa é um contrato administrativo em sentido restrito, de objeto complexo e duração continuada, que impõe a um particular obrigações de dar e fazer direta ou indiretamente em favor da Administração Pública,*

Ademais, o próprio disposto legal definiu a parceria público-privada como a concessão exercida nas modalidades patrocinada ou administrativa (art. 2º da Lei 11.079/2004). Desta maneira, a PPP se caracteriza por ser um contrato administrativo de concessão, que visa a execução de serviço público, com remuneração de tarifa paga por usuários, ou a prestação de serviço do qual a Administração é usuária direta ou indireta, de modo que, em ambos os casos há contraprestação por parte do parceiro público.

3.4 O cidadão seduzido

Cabe referir aqui a realização conjunta – particular/cidadão e Estado – de finalidades públicas. É o caso do estímulo ao particular para a prática de atividades privadas de interesse coletivo. Estímulo que pode consistir em proteção, promoção, apoio, favorecimento ou auxílio às atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral. A Constituição trata, por exemplo, do apoio ou estímulo: ao cooperativismo em geral; ao cooperativismo na atividade garimpeira e ao associativismo; às microempresas e empresas de pequeno porte – conforme dispõem os artigos 174, §§ 2º, 3º e 4º e 179.[16]

Demonstram Andersen e Haumont[17] que, para responder às necessidades cada vez mais numerosas e diversificadas dos cidadãos, o Poder Público multiplicou os serviços públicos. Ao lado daqueles clássicos, apareceram os de natureza econômica, social e cultural, entre outros. Os modelos de gestão desses serviços são muitas vezes complexos. Isso tem exigido a renovação do Direito Administrativo, inclusive com a redescoberta, mesmo em momento posterior à onda neoliberal, da importância da iniciativa privada, que pode e deve ser encorajada a colaborar conforme o interesse geral possa vir a requerer. Visível por toda parte, o fenômeno exprime-se com relevo particular em vários domínios, em particular econômico. Aponta-se, inclusive, a ressurgência do contrato como o meio adequado para a satisfação dessa dupla função de estímulo e de orientação das atividades privadas.[18] Os estímulos podem ocorrer, por exemplo, por via de isenções fiscais, concessão de crédito facilitado ou construção de distritos industriais.

É preciso ficar atento a essa forma de participação em virtude de eventual prática viciada conducente ao favorecimento dos interesses de determinados grupos (subsídios, créditos facilitados ou isenções) em detrimento da imensa maioria da

---

mediante remuneração total ou parcialmente proveniente dos cofres públicos e objeto de garantias diferenciadas. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. p. 770-772).

[16] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 808.

[17] ANDERSEN, Robert; HAUMONT, Francis. Belgique. p. 45.

[18] O mecanismo do contrato tem sido readquirido importância no âmbito do Poder Público. O art. 37 da CF, alterado pela EC 19/1998, prevê o contrato como instrumento de ampliação da autonomia de órgãos e entidades do Poder Público: "§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal. §9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral." O art. 241, com a redação determinada pela EC n. 19/9898, prevê a formação de consórcios públicos e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos: "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".

população. Houve, no Brasil, com a colaboração viciada, inclusive, a devastação das florestas, a poluição do meio ambiente e a concentração de renda.

3.5 O cidadão censor

Qualquer pessoa pode, com fundamento no direito prescrito no art. 5º, XXXIV da CF, por meio de petição, provocar a atuação dos poderes públicos. A origem do direito de petição se encontra na Inglaterra. A Magna Carta, de 1215, já o mencionava. Consolidou-se, depois, com o *right of petition* (1689). "Consistia, inicialmente, em simples direito de o Grande Conselho do Reino, depois o Parlamento, pedir ao Rei sanção das leis. Não foi, porém, previsto na Declaração Francesa de 1789. Veio a constar, enfim, das Constituições francesas de 1791 (§ 3º, título I), de 1789 (...)".[19]

O art. 5º, XXXIV, a, da CF, assegura a todos o "direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder". A Constituição revogada assegurava também o direito de representação. A Constituição de 1988 incorporou a representação no direito geral de petição, recepcionando a legislação que cuidava daquele Direito (Lei 4.989/1965 sobre responsabilidade civil, administrativa e penal de servidores públicos). Ainda, a Emenda Constitucional 19/1998 revigorou o direito de representação ao prever que a lei deve regular "a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública" (art. 37, § 3º, III).

O direito de petição apresenta dimensão democrática, assegurando a todos acesso ao aparelho do Estado para reclamar qualquer providência, inclusive a responsabilização de agentes públicos pela prática de abuso de poder. Deste modo, o cidadão aparece como reclamante, requerente e, mesmo, censor, desafiando a atuação dos mecanismos de controle sobre os atos censuráveis[20] da Administração Pública. A garantia da petição[21] não tutela apenas direitos subjetivos do requerente, mas também interesses difusos e coletivos. A Administração não pode se furtar a responder uma petição devidamente apresentada. Vazado tal direito em norma de eficácia plena, ao Poder Público é oferecida a possibilidade de, através de lei, regulamentar o seu exercício, mas sempre de modo a não roubar nenhuma luz do foco de incidência da norma.[22]

A dimensão participativa do cidadão na administração da coisa pública transparece, também, sob a forma de provocação de censura, mas desta feita

---

[19] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 442-443.

[20] Não só os atos ilegais, mas também aqueles que, embora legais, sejam ofensivos aos demais princípios constitucionais da Administração Pública consignados no caput, do art. 37, da CF (e, nesta medida, atos imorais, pessoais, ineficientes ou sigilosos quando deveriam ser públicos). O art. 37, § 3º, I, na redação dada pela EC 19/1998, disciplina que a lei deve regular "as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços".

[21] O direito de petição também está assegurado no art. 31, § 3º, da Constituição. Segundo esse dispositivo, as contas dos Municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame ou apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Também o art. 74, § 2º, assegura forma especial de direito de petição, já que autoriza qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas. Cabe referir, ainda, o disposto no art. 37, § 3º, I, II e III da Constituição Federal.

[22] A Lei 9.051/1995 dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações. Ao passo que a Lei 12.527/2011 regula o acesso às informações públicas.

censura judicial, quando manejada a ação popular.[23] Dispõe o art. 5°, LXXIII, da Constituição Federal que:

> "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência".

A ação popular, na linguagem de Nagib Slaibi Filho:

> "(...) é instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional, para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo da ilegalidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural".[24]

Não cabe aqui discorrer sobre a história da ação popular. Convém, entretanto, lembrar que a Constituição do Império dela cuidava. A Lei 4.717/1965 disciplina a ação popular.

Apenas o cidadão está legitimado a propor a ação popular. Poderia o Constituinte ter mudado isso, mas, preferiu manter a tradição brasileira. Algumas novidades, entretanto, apareceram. A ação popular pode ser proposta para anular ato lesivo ao patrimônio de entidade de que o Estado participe. O Constituinte pôs termo "à dúvida se abrangeria também os atos praticados por entidades paraestatais (sociedades de economia mista, empresas públicas, serviços sociais autônomos e entes de cooperação), além dos órgãos da administração centralizada".[25]

Por outro lado, com a Constituição de 1988, a ação popular substancia também meio idôneo para anular ato lesivo à moralidade administrativa. A moralidade administrativa é um dos princípios informadores da Administração Pública (art. 37, *caput*). De tal sorte que, com a Constituição de 1988, não basta que o ato do Poder Público seja legal, devendo também observar o princípio da moralidade.[26]

---

[23] Embora a Lei da ação popular (Lei 4.717, de 29.6.1965) restrinja o conceito de cidadão ao de eleitor no exercício dos direitos eleitorais.

[24] SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 282.

[25] MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 126.

[26] Como ensina Nagib Slaibi Filho, "(...) não basta que a atuação do Estado seja compatível com a mera ordem legal, emanada dos atos legislativos: é necessário que a gestão da *res pública* seja feita de forma a atender aos padrões de conduta que a comunidade, em determinado momento histórico, considere relevantes para a própria existência social" (SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988*. p. 296). Como postula Marcelo Figueiredo: "Por óbvio que, ao exigir a Constituição acatamento da Administração ao princípio da moralidade (observe-se que o princípio é encartado no capítulo dedicado à Administração Pública e também como garantia do cidadão ao tutelar a moralidade administrativa por meio da ação popular), é possível concluir que o princípio da moralidade é exigível de todos quantos manejam a 'coisa pública' – portanto, de todos os que desempenham função pública ou política. É dizer, o princípio da moralidade é exigência plasmada pela cidadania por meio do poder constituinte originário a *todos* os 'poderes' ou funções do Estado" (FIGUEIREDO. Marcelo. *O controle de moralidade na Constituição.* São Paulo: Malheiros, 1999. p. 120). Ainda, sobre o princípio da moralidade conferir: CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função*

É, igualmente, idônea a ação popular para a tutela do meio ambiente. Aliás, segundo o art. 225 da Constituição "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações." Para Nagib Slaibi Filho,

> "(...) como o meio ambiente é declarado bem de uso comum do povo, integra, necessariamente, o patrimônio público, em seu sentido mais abrangente, que ultrapassa o mero conceito de que o patrimônio público é o conjunto de bens estatais. A ação popular aqui acaba por ter o mesmo objetivo da ação pública civil (art. 1º, inc. I, da Lei nº 7.347, de 24.07.85), com a só diferença que será intentada por cidadão, em defesa de interesse difuso e público, enquanto aquela é para a legitimação do Ministério Público e de entidades públicas e privadas que estejam constituídas há mais de ano e que tenham, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente".[27]

Modificação importante – que facilitou sobremaneira o aforamento da ação popular – diz respeito à isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má fé. Muitos eram os cidadãos que deixavam de provocar o Judiciário com receio da sucumbência. A mudança é coerente com a reserva de justiça da Constituição e, particularmente, com a exigência de respeito à cidadania (art. 1º, II).[28] Aliás, incumbe ao próprio Poder Público assegurar o exercício da ação popular, inclusive por meio de defensores públicos, mesmo para a impugnação de seus atos.[29]

A ação de inconstitucionalidade genérica ou por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a ação civil pública são outros mecanismos postos à disposição da cidadania para o exercício do controle popular sobre os atos do Poder Público. Nestes casos, a participação não será direta, mas mediatizada pela interferência necessária de entidades legitimadas a agir, quais sejam: i) ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de

---

administrativa. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*; em que os autores defendem a existência de uma moral jurídica específica – apartada da moral comum - regida pelo conjunto normativo presente nos ordenamentos jurídicos, ou seja, uma moral que retira seus valores das próprias normas jurídicas, devendo haver, portanto, ofensa a certo bem juridicamente valorado para poder se tratar de ofensa à moral juridicamente tutelada.

[27] SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988*. p. 287.

[28] O exercício da cidadania livre de custas foi consagrado no art. 5º, LXXVII, da Constituição de 1988, e regulamentado pela Lei 9.265, de 12 de fevereiro de 1996.

[29] A Constituição de 1988 dispõe que: "Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV." A Defensoria Pública da União foi instituída pela Lei Complementar 80/1994, que, por sua vez, sofreu alterações importantes com a Lei Complementar 132/2009, como o seu Art. 1º: "A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal".

constitucionalidade e ADPF:[30] partido político com representação no Congresso Nacional, confederação nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103 da CF); ii) ação civil pública: autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, ou ainda associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º, IV e V da Lei 7.347/1985). Não se pode, por fim, deixar de mencionar aqui o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, da CF).

3.6 O cidadão propriamente participante

A última forma de participação do cidadão no universo da Administração Pública suscita bastante interesse. O cidadão se insere nos planos decisórios da Administração Pública, seja porque foi consultado, seja porque a ele foi outorgado o poder de decisão. Participa, então, de modo imediato, na escolha das opções administrativas ou políticas do aparato estatal.

4. A participação propriamente dita

Trata-se de chamar a atenção para a possibilidade de participação direta do cidadão no universo decisional do Estado. Participação direta significa aquela não operada por meio de mandatários eleitos ou entidades intermediárias entre o particular e o Estado (como seriam as associações, por exemplo). O mundo ocidental caminha para a síntese entre a democracia representativa e a democracia direta.[31] Os Estados ocidentais (Espanha, Suíça, França, Itália e Grécia) têm incorporado aos seus estatutos políticos a possibilidade da participação direta do cidadão no universo político. O Brasil, com a Constituição Federal de 1988, procurou ingressar nesse caminho.

Questão a ser debatida, entretanto, é a possibilidade da participação direta do cidadão no universo decisional da Administração Pública. Como lembra Jean Marie Pontier:

> "Le modéle administratif traditionnel était celui d'un monde dos sur lui-même, la séparation entre l'Administration et les citoyens s'imposait de maniére évidente, l'Administration étant l'instrument docile du povoir exécutif, et exécutant ses missions avec borne conscience d'ouvrer dans l'intérêt général, quoi qu'en pensent les citoyens, dont on se gardait bien de deinander 1'opinion".[32]

---

[30] O art. 2º, II da Lei 9.882/1999, que regulamenta o processo e o julgamento da ADPF, dispunha que "qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público" seria considerada legitimado ativo, porém, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República. As razões foram apresentadas na Mensagem 1.807, de 3 de dezembro de 1999.

[31] Segundo Adilson Abreu Dallari, "é preciso que a democracia seja simultaneamente representativa e participativa" (DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, n. 5, p. 33-41, 1994. p. 34).

[32] "O modelo administrativo tradicional era aquele de um mundo de costas para ele mesmo, a separação entre Administração e os cidadão se impunha de maneira evidente, a Administração era o instrumento dócil do poder executivo, e executando suas missões com limitada consciência de abrir o interesse geral, tal qual o pensam os cidadãos, donde nós nos guardamos bem em perguntar a opinião." (PONTIER, Jean-Marie. France. In : DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985. p. 97). (tradução livre).

No universo político, há o cidadão, mas no universo administrativo muitas vezes aparece apenas o administrado, ou o usuário. Tal concepção deve sofrer mutação,[33] a fim de que, em contraste com a Administração Pública, a pessoa também possa assumir um *status* ativo.[34]

4.1 A cidadania participativa e o território político

A Constituição Federal, no art. 14, deixou claro que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (democracia representativa) e, nos termos da Lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Como se vê, a participação direta do cidadão no campo político ocorrerá por via do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular nos termos da lei.

Aqui se coloca o problema da distinção entre o referendo e o plebiscito. Entre os numerosos critérios sustentados pela doutrina, chama a atenção aquele proposto por Voloudakis.[35] Neste caso, trata-se de um referendo quando o objetivo perseguido é a tomada de uma decisão pelo povo, ele mesmo tendo uma escolha livre e sincera entre opções bem claras, sem pressão. Ao contrário, trata-se de um plebiscito quando a manifestação popular ocorre em condições que impedem a cidadania de se exprimir livremente, prestando-se para legitimar uma decisão já tomada pelos possuidores da iniciativa da provocação do corpo eleitoral. São comuns os plebiscitos provocados para a sustentação de regimes autoritários. Porém, tal distinção não faz sentido no direito constitucional brasileiro.

Antes da promulgação da Lei 9.709/1998, que regulamentou o disposto nos incisos I, II e III, do art. 14, da Constituição Federal, o plebiscito em nosso país era compreendido como a consulta popular que visa, segundo José Afonso da Silva, "decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida".[36] O legislador consagrou esta orientação doutrinária no art. 2º da Lei 9.709/1998 quando definiu ambos os institutos como "consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa". O § 1º, do art. 2º, dispõe que "O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido", enquanto o referendo "é

---

[33] Embora a EC 19/1998 refira-se expressamente ao "usuário" nos incisos I e II, §3º, do art. 37.

[34] Para Boaventura de Sousa Santos, "a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente definido e ampliado. A teoria política liberal transformou o político numa dimensão sectorial e especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania. O autoritarismo e mesmo o despotismo das relações sociais 'não-políticas' (econômicas, sociais, familiares, profissionais, culturais, religiosas) pôde assim conviver sem contradição com a democratização das relações sociais políticas e sem qualquer perda de legitimação para estas últimas" (SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995. p. 270-271).

[35] VOLOUDAKIS, M. Evanghelos. *Recherche sur le suffrage politique en Gréce 1910-1975*. Thése pour le doctorat d'Etat. Paris, 1977. Tome I, p. 188.

[36] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 142.

convocado com posteridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição".

Nos termos do art. 49, XV, da CF, compete ao Congresso Nacional convocar plebiscito e autorizar referendo. Segundo o art. 3º da Lei 9.709/1998, em questões de relevância nacional de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18, da Constituição Federal o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. Conforme, ainda, o art. 11 da Lei 9.709/1998, o referendo poderá ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular. O plebiscito ou o referendo será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 10.

O veto popular, previsto inicialmente no Projeto de Constituição, não permaneceu. Consistia na possibilidade da revogação de uma lei já em vigor por meio da votação direta. Identificava-se com o referendo ab-rogatório previsto no art. 75 da Constituição Italiana.

A Constituição Federal, mais do que autoriza, exige, em alguns casos específicos, a realização de plebiscito. O plebiscito é indispensável para a criação de novos Estados e de novos Municípios (art. 18, §§ 3º e 4º, da CF). Também previu a realização de plebiscito em 1993 para a definição da forma de governo (República ou Monarquia Constitucional) e do regime de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo) – art. 2º do ADCT.

O art. 61, § 2º, da Lei Fundamental, regula a iniciativa popular no âmbito federal. Dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (algo em torno de um milhão, trezentas e cinquenta mil assinaturas), distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. A iniciativa popular, ao que parece, refere-se apenas a projetos de lei complementar e ordinária, de acordo com o *caput* do art. 61. Não há iniciativa popular de projeto de Emenda à Constituição.[37] Poderíamos neste passo ter acompanhado a experiência de outros países, como a Suíça (Constituição Federal da Confederação Suíça de 1999, arts. 138, 139 e 139a)[38]. Pelo que se deduz do Texto Constitucional brasileiro, a provocação popular é cabível apenas nos casos em que a iniciativa não é privativa ou exclusiva. Ou seja, a iniciativa popular está circunscrita às matérias de iniciativa comum. Neste caso, há uma forte limitação da prerrogativa popular, pois inúmeras matérias dependem de iniciativa privativa do Presidente da República, para não falar naquelas dependentes da provocação dos demais Poderes. Ainda assim, não há dúvida de que, embora

[37] Por força do disposto no § 4º do art. 27 da Constituição de 1988, os Estados deverão regulamentar a iniciativa popular nos respectivos processos legislativos. Interessante notar que, diante disso, a Constituição do Estado da Bahia permite a iniciativa popular para propositura de emendas à Constituição estadual (art. 31). Conferir: MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 1159.

[38] "Art. 138 Iniciativa popular para a revisão total da Constituição Federal. 1) 100.000 pessoas com direito de votar podem, no prazo de 18 meses, contado a partir da publicação oficial de sua iniciativa, propor uma revisão total da Constituição Federal; Art. 139 Iniciativa popular formulada, visando uma revisão parcial da Constituição. 1) 100.000 pessoas com direito de votar podem, no prazo de 18 meses, contado a partir da publicação oficial de sua iniciativa, solicitar uma revisão parcial da Constituição Federal, na forma de uma proposta elaborada; Art. 139a Iniciativa popular geral. 1) 100.000 pessoas com direito de votar podem, no prazo de 18 meses, contado a partir da publicação oficial de sua iniciativa, na forma de uma sugestão geral, solicitar a aprovação, alteração ou anulação de prescrições da Constituição ou de leis".

com todas as dificuldades, a adoção, pelo constitucionalismo brasileiro, da iniciativa popular, significa um avanço histórico de proporções consideráveis.[39]

Na esfera municipal, a iniciativa popular ocorrerá mediante a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII, da Constituição da República). No que se refere aos Estados membros, a iniciativa popular de leis será regulada por lei local (art. 27, § 4º da CF). No Paraná, tal iniciativa depende da apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinquenta municípios, com um por cento dos eleitores inscritos em cada um deles (Constituição Estadual, art. 67).

4.2. A cidadania participativa e o território administrativo

A participação do cidadão no universo político exige certos pressupostos. A existência de um Estado de Direito, o respeito aos direitos fundamentais, como os relativos à liberdade de reunião, associação e manifestação do pensamento. Sem um clima de liberdade, qualquer forma de participação popular pode ser falseada.

Porém, a participação da cidadania na tomada de decisão de caráter administrativo exige ainda outros pressupostos. Não há possibilidade de participação sem informação. O direito à informação assegura a consciente participação popular. Sem informação correta, sem um aparato institucional transparente, qualquer tipo de participação pode se transformar em cooptação legitimadora. O direito constitucional brasileiro assegura o direito à informação (art. 5º, XXXIII, regulamentado pela Lei 11.111/2005 e pela Lei 12.527/2011) e à obtenção de certidões em repartições públicas (art. 5º, XXXIV, b). Deve ocorrer, igualmente, uma mudança na concepção quanto à Administração Pública. O direito administrativo brasileiro mantém ainda algumas dimensões autoritárias.[40] Aliás, sobre isso, Sérgio Ferraz, diz o seguinte:

> "É preciso que digamos isto sem qualquer vergonha: a administração pública brasileira é autoritária por várias razões,

[39] A Lei 9.709/1998 regulamentou o instituto da iniciativa popular dispondo nos artigos 13 e 14 que o projeto de lei de iniciativa popular: i) deverá circunscrever-se a um só assunto, ii) não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou redação. Verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos da Lei 9.709/1998, a Câmara dos Deputados dará seguimento ao projeto, consoante as normas do Regimento Interno. A primeira lei aprovada e publicada com base no parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição, fruto de iniciativa popular regulada pela Lei 9.709/1998, foi a Lei n. 9.840, de 29 de setembro de 1999, que inseriu o art. 41-A na Lei n. 9.504/1997, proibindo a "compra de votos" na Lei Eleitoral. O projeto de lei foi objeto de uma campanha liderada pela Ordem dos Advogados do Brasil, pela Associação Juízes para a Democracia e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, que coletaram mais de um milhão de assinaturas. Também criada a partir de iniciativa popular, a "Lei da Ficha Limpa", sancionada em 2010, dispôs sobre casos de inelegibilidade, de acordo com o previsto no Art. 14, §9º da CF.

[40] Adilson Abreu Dallari refere-se, em aula magna, à Carta de Belo Horizonte onde assentou-se que: "é chegado o momento de se repensar o Direito Administrativo brasileiro, eliminando-se o caráter autoritário que tem marcado sua interpretação e adotando-se, em sua plenitude e com todas as suas conseqüências, os princípios fundamentais do Estado Social de Direito." (DALLARI, Adilson Abreu. O direito administrativo na constituição brasileira de 1988. In: *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, n. 11, nov. 1995. p. 643). O autor assevera: "Vejo acima de tudo uma necessidade de reformulação da atividade administrativa. Existem ilhas enormes de autoritarismo, existe ainda uma concepção de administração pública demasiadamente autoritária. Não quero dizer, com essa crítica, que seja necessário punir a administração, cercear a administração. Alguns também menos avisados enxergam a administração como uma vilã; 'se tirarmos a administração pública... é preciso afastar o poder público para que o Brasil possa progredir'. Não vejo isso. (...) E é por isso que quero esses controles, é por isso que quero uma legislação nova, uma legislação que dê força à administração pública, que dê eficiência à administração pública, mas não à custa dos direitos fundamentais do cidadão; uma administração que seja eficiente, mas que não seja abusiva" (DALLARI, Adilson Abreu. O direito administrativo na constituição brasileira de 1988. p. 653).

> e entre elas, porque o próprio direito administrativo brasileiro foi autoritário e ajudou a administração pública brasileira a ser autoritária, com uma generosa injeção de justificação doutrinária, isso tudo prestigiado também por uma copiosa elaboração jurisprudencial".[41]

A situação francesa não é diferente. Deveras, afirma Jean-Marie Pontier:

> "Une phrase du doyen Vedel résume assez bien la situation française jusqu'à une époque récente et peut-être même encore aujourd'hui: si la France a quelquefois été une démocratie politique, dit en substance le doyen Vedel, elle n'a jamais été une démocratie administrative. Qu'est-ce à dire? Cella signifie, ou signifiait, qu'il existe un hiatus entre la conception de la vie politique, laquelle implique une participation active des citoyens, et la vie administrative, qui n'appelle aucune participation de la part de ces demiers, qui n'implique que passivité. C'est dire que si, depuis long-temps, la participation à la vie politique est considérée comme une expression de la démocratie, comme una condition de celle-ci, il n'en est pas de même de la participation administrative".[42]

A Administração Pública deve ser repensada. Afinal, ela não se confunde com o simples aparato executor das políticas prescritas pelo Legislador. A Administração assume, muitas vezes, uma autonomia relativa, por isso, não pode ficar imune à influência da participação popular.

Uma terceira condição para a plena efetivação da participação popular na Administração Pública reside na alteração da "psicologia coletiva" dos administradores. Eles, que olham com desconfiança a "intromissão" dos cidadãos no campo da atividade administrativa (os particulares são os administrados, os usuários, sujeitos passivos que aguardam a ação do Poder Público), devem construir nova engenharia de relacionamento, que afirme e reforce o papel que pode e deve desempenhar o particular no campo da prática administrativa.[43]

Seguramente outras condições são necessárias para a efetivação da participação direta do cidadão no campo da Administração Pública. Mas os três

---

[41] FERRAZ, Sérgio. Participação do povo no processo decisório. In: *Anais da XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Belém, 1986. p. 99.

[42] "Uma frase do decano Vedel resume muito bem a situação francesa até uma época recente e pode ser usada ainda hoje: se a França foi alguma vez uma democracia política, diz com substância o decano Vedel, ela não foi jamais uma democracia administrativa. O que quer isso dizer? Isso significa, ou significava, que existe um hiato entre a concepção de vida política, a qual implica uma participação ativa dos cidadãos, e a vida administrativa, que não demanda nenhuma participação da parte deste últimos, que não implica senão passividades. Significa dizer que se, depois de longo tempo, a participação na vida política é considerada como uma expressão de democracia, como uma condição dela mesma, não se dá o mesmo quanto à participação administrativa." (PONTIER, Jean-Marie. France. p. 117). (tradução livre).

[43] Neste contexto, Romeu Felipe Bacellar Filho desenvolve interessante estudo que desmonta alicerces autoritários no modo de proceder da Administração Pública quando no exercício da competência disciplinar. Sobre a alteração da "psicologia coletiva" dos administradores, aludida no texto, pode-se citar a posição daquele autor no sentido de que a afirmação constitucional expressa do contraditório na esfera administrativa pela Constituição de 1988 (art. 5º, inc. LV) traz como consequência a impossibilidade de se encarar o processo administrativo disciplinar como processo inquisitório. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 211.

citados já possibilitam um bom começo. De qualquer forma, não se pode esquecer que a Constituição Federal introduz um conceito renovado de liberdade. Aliás, um conceito de liberdade resgatado da prática dos antigos, supondo participação, mas, todavia, somado àquele conceito tributário das revoluções burguesas. Ou seja, há, na Constituição, a síntese da liberdade-participação (dos antigos) com a liberdade-autonomia (dos modernos), para utilizar a terminologia utilizada por Benjamin Constant.[44] Fala-se, portanto, em autonomias pública e privada reciprocamente influentes. Trata-se agora de radicalizar o entendimento para ampliar o espaço de afirmação da cidadania.

4.3 As formas de participação no processo decisório de natureza administrativa

4.3.1 A participação de fato

> Entre as formas de participação no Processo de Tomada da decisão administrativa, aparece aquela não regulada pelo Direito, a participação de fato.[45]

A participação de fato pode ser pública e legítima ou oculta e ilegítima. No primeiro caso, entre as legítimas, é possível vislumbrar uma participação com nítido cariz democrático. Os movimentos populares, os movimentos sociais reivindicantes, as manifestações de rua, acabam por influenciar a decisão administrativa. Já os *lobbies* e grupos de pressão organizados atuam numa fronteira entre a legitimidade e a ilegitimidade, ou seja, numa zona cinzenta. E continuarão assim enquanto a atividade não for regulamentada.[46]

A forma de participação oculta deve ser reprimida, já que consiste no tráfico de influências, nas negociatas, no clientelismo racionalmente insustentável e propagador de privilégios e injustiças. Nesta sede, não há propriamente participação da cidadania, mas exclusão da cidadania do processo de decisão.[47] Tal prática, corriqueira na experiência brasileira, não pode subsistir por afrontar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que vinculam, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública brasileira.

Entre as formas não reguladas (mas nem por isso ocultas ou ilegítimas) de participação popular no processo decisório, aparecem as consultas oficiosas

---

[44] Cf. CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos. In: *Revista de Filosofia Política*. n. 2, Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.

[45] Sobre as modalidades de participação administrativa no direito brasileiro, conferir: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política, legislativa, administrativa, judicial:* fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

[46] O lobby já foi regulamentado em outros países e até mesmo na União Européia. "Importante instrumento nesse processo de institucionalização é o reconhecimento e legitimação das atividades de *lobby* como expressão dos interesses organizados. A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, Canadá, Alemanha, França e União Européia, em anos recentes, demonstra a importância crescente do *lobby* no Parlamento, bem como nas instâncias decisórias do Poder Executivo. Para muitos, o *lobby* é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos formuladores de políticas públicas e decisores, em benefício do processo decisório e de sua segurança." (SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de* Lobby *e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 358).

[47] Giovanni Sartori alude ao fenômeno do "surto da antipolítica" ou a "política da antipolítica". Este fenômeno decorre da desilusão e desconfiança nos políticos gerados pela corrupção que acaba por levar à completa rejeição pelos cidadãos da política. SARTORI, Giovani. *Engenharia constitucional*: como mudam as Constituições. Brasília: UNB, 1996. p. 159.

realizadas pela Administração Pública que vão ficando cada dia, felizmente, mais comuns.

4.3.2 A participação regulada

A Constituição Federal, ao cuidar da participação direta do cidadão no território político, definiu as formas de expressão (iniciativa popular, referendo e plebiscito). No que concerne à participação direta no âmbito administrativo, apenas previu algumas hipóteses em que é exigida. A lei, entretanto, poderá criar outras.

Entre as hipóteses, citemos as seguintes: Art. 10. "É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação". Art. 11. "Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores" (essa exigência vincula as sociedades de economia mista, bem como as empresas controladas pelo Poder Público). Art. 29, XII

> "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

Art. 89, VII

> "O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: (...) VII – seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução".

Art. 187 "A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (...)". Art. 194, VII

> "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados".

Art. 204, II "As ações governamentais na área da assistência social serão (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Art. 206, VI "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei". Art. 216, § 1º "O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação".

Nem todas as hipóteses de participação previstas pelo Constituinte podem, entretanto, ser consideradas exemplos típicos de participação direta. A previsão do art. 29, XII, da Constituição Federal, configura espécie de participação realizada com a intermediação de associação representativa. Porém, já é uma conquista o modo como o Texto Constitucional tratou a questão, inclusive porque sugere a possibilidade de novas fórmulas participativas emergirem por iniciativa do Legislador.

Aliás, o Direito Administrativo brasileiro precisa trilhar um longo caminho em direção ao aproveitamento das técnicas de participação. Uma olhadela no Direito comparado pode facilitar a compreensão do afirmado.

Veja-se o exemplo da Constituição Espanhola de 1978. O art. 9.2, inspirado diretamente no art. 3º da Constituição Italiana de 1947, estabelece o princípio geral de participação, dispondo que "cabe aos poderes públicos facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social".[48]

Segundo Sanches Moron, Professor de Direito Administrativo na Universidade Complutense de Madrid,[49] a organização de novas e múltiplas formas de participação na via administrativa diminuiu a distância ou o fosso que separava anteriormente a sociedade da Administração. Mais do que isso, longe de constituir um "cavalo de Tróia que introduziu elementos de distorção no sistema político parlamentar instaurado na Espanha, a participação na administração é atualmente um fator de estabilização da sociedade e, pois, do sistema político, ele mesmo".[50]

A França, a Bélgica, a Itália e a Grécia também admitem a participação direta do cidadão no universo decisório do aparelho administrativo. Tal intervenção pode operar-se: i) sob a forma de decisão (um referendo de natureza administrativa por meio do qual a Administração abre mão de seu poder de decisão para transferi-lo à comunidade); por ii) via de uma consulta (é a *enquete publique*, conhecida no direito belga); iii) ou, ainda, mediante forma de controle da execução de certas obras, com o sentido de impossibilitar o desvio de recursos ou dos planos anteriormente aprovados.

Com apoio na Lei Fundamental, na experiência das democracias ocidentais e, mais, com a criatividade da sociedade brasileira, novas modalidades de participação direta do cidadão na Administração Pública podem ser instituídas. Notadamente naqueles campos onde o interesse do cidadão é evidente, como a ordenação territorial da cidade, o meio ambiente e as obras públicas.[51]

---

[48] SANCHEZ MORON, Miguel. Espagne. In: DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985. p. 93. (tradução livre).

[49] SANCHEZ MORON, Miguel. Espagne. p. 93-94.

[50] SANCHEZ MORON, Miguel. Espagne. p. 94. (tradução livre).

[51] É o caso, por exemplo, das audiências públicas. Sobre o tema conferir: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. In: *Revista de Direito Administrativo.* n. 210, out./dez. 1997; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. In: *Revista Trimestral de Direito Público.* n. 21, p. 161-172, 1998; FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na

É preciso quebrar, na Administração Pública, o monopólio do poder decisório. Avulta, nesta altura, com significação especial, o papel do jurista. Ele pode, afinal, por sua formação, muito contribuir para o processo de realização da democracia participativa.

5. Conclusões

O território conceitual da participação direta propriamente dita (do cidadão na administração da coisa pública) identifica-se com o moderno que resgata a experiência do antigo. Consiste na radicalização da liberdade, reforçando a afirmação de um novo paradigma: o da cidadania responsável (pelos destinos da comunidade política republicana) trazendo à consciência da modernidade o sentido democrático do discurso, o desejo instituinte de, na arena pública, fazer uso da palavra, ouvir e participar das escolhas públicas.

Na Constituição de 1988, a participação política é promessa que desafia realização. Não se pode subestimar a participação administrativa. Lembra, afinal, Francis Delpérée, Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Catholique de Louvain – Bélgica, que é preciso, talvez, lembrar esta verdade. O cidadão é sempre uma só pessoa. Não há motivo, a partir de divisões escolásticas, para separá-lo em um *homo políticus* que não se confunde com o *homo administrativus* (fala-se *servus publicum*), o qual não tem nada a ver com o *homo economicus*.[52] Ora, como o cidadão é um só, a participação e a democracia precisarão ser, igualmente, uma só. Seja no domínio do político, seja no universo do aparato administrativo.[53]

6. Referências bibliográficas

ANDERSEN, Robert; HAUMONT, Francis. Belgique. In: DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

Administração Pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. In: *Revista de Informação Legislativa*. v. 40, n. 160, p. 291-305, out./dez. 2003; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coords.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. Sobre modalidades de participação direta no espaço administrativa, consultar também: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. In: *Revista Trimestral de Direito Público.* São Paulo, n. 1, p. 127-139, 1993; FERRAZ, Luciano. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Direito Público*. v. 2, n. 7, p. 59-67, out./set. 2004.

[52] DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985.

[53] Para Adilson Abreu Dallari, "não basta que as decisões sejam públicas, pois a democracia participativa exige que se proporcione oportunidade de participação do corpo social no próprio processo de tomada de decisão" (DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. p. 40).

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos. In: *Revista de Filosofia Política*. n. 2, Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.
DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, n. 5, p. 33-41, 1994.
_____. O direito administrativo na constituição brasileira de 1988. In: *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, n. 11, nov. 1995.
DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
_____. *Parcerias na administração pública:* concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
_____. Participação popular na administração pública. In: *Revista Trimestral de Direito Público.* São Paulo, n. 1, p. 127-139, 1993.
FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coords.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
FERRAZ, Luciano. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Direito Público.* v. 2, n. 7, p. 59-67, out./set. 2004.
FERRAZ, Sérgio. Participação do povo no processo decisório. In: *Anais da XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Belém, 1986.
FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
FIGUEIREDO, Marcelo. *O controle de moralidade na Constituição.* São Paulo: Malheiros, 1999.
FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na Administração Pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. In: *Revista de Informação Legislativa*. v. 40, n. 160, p. 291-305, out./dez. 2003.
JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
LEFORT, Claude. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno.* 13. ed. São Paulo: RT, 2009.
MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
_____. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo.* n. 210, out./dez. 1997.
MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da Administração Pública. Organizações sociais. Contratos de gestão: organizações sociais, organizações da Sociedade civil de interesse público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. In: *Revista de Direito Administrativo*. n. 227, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. In: *Revista de Direito Administrativo.* n. 210, out./dez. 1997.

_____. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. *Direito de participação política, legislativa, administrativa, judicial:* fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. Organizações Sociais de Colaboração. In: *Revista de Direito Administrativo.* n. 210, out./dez. 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. In: *Revista Trimestral de Direito Público.* n. 21, p. 161-172, 1998.

PONTIER, Jean-Marie. France. In : DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985.

SANCHEZ MORON, Miguel. Espagne. In: DELPÉRÉE, Francis. *Citoyen et Administration*. Louvain-la-Neuve, Bruxelles: Ed. Cabay Bruylant, 1985.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de* Lobby *e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SARTORI, Giovani. *Engenharia constitucional*: como mudam as Constituições. Brasília: UNB, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

VOLOUDAKIS, M. Evanghelos. *Recherche sur le suffrage politique en Gréce 1910-1975*. Thése pour le doctorat d'Etat. Paris, 1977.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado.com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

CLÉVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a Constituição. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 31, julho/agosto/setembro de 2012. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-31-JULHO-2012-CLEMERSON-MERLIN-CLEVE.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rede@direitodoestado.com.br

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

Publicação Impressa / Informações adicionais: