

## **1 INTRODUÇÃO**

Atualmente, há várias normas positivadas no Brasil que regulam o direito dos administrados à participação na gestão e nos processos decisórios da Administração Pública, havendo diversos instrumentos de participação popular, como audiências e consultas públicas, termo de colaboração e de fomento, entre outros.

Em 2014, foi aprovada a Lei 13.019/14 que regula as parcerias voluntárias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

O problema que será analisado é neste trabalho é: Há aspectos de consensualidade na nova Lei 13.019/14 e, caso haja, quais são os principais aspectos e quais os instrumentos de participação popular que a efetivam?

O tema proposto é relevante na atualidade, dada a repercussão direta no cotidiano político-administrativo.

O objetivo geral é verificar a existência ou não de aspectos de consensualidade na Lei nº 13.019/14, tendo como objetivos específicos aferir quais são os aspectos de consensualidade, caso existam; analisar o contexto histórico que deu origem a necessidade da participação popular e identificar os seus instrumentos na Lei 13.019/14.

No presente trabalho adotar-se-á como marco teórico o conceito dado por Perez (2004) de instrumentos de participação, que são aqueles “que permitam ao particular tomar parte nas decisões, na execução e no controle das atividades administrativas, no interesse da sociedade, *uti socius, uti cives*”. (PEREZ, 2004, p. 89). O autor exclui (como também entende Odete Medauar), do conceito dado acima: “a) o exercício privado de funções públicas, como ocorre na concessão de serviço; b) a atuação do indivíduo na defesa direta de direitos próprios perante a Administração”. (PEREZ, 2004, p. 89).

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa será explicativa, posto que visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos e, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a metodologia a ser utilizada é a pesquisa bibliográfica, que, segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.61), “constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema.”

## **2 A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL**

Para Paulo Otero (2003), no modelo liberal, a decisão normativa limitava-se ao Legislativo, que era o competente a produzir as leis, enquanto o Executivo tão somente as aplicava. O Legislativo produzia com exclusividade a legalidade administrativa. Segundo a teoria da separação de poderes, estava confiado ao parlamento o monopólio da titularidade do poder legislativo.

Todavia, em meados do século passado, esta realidade modificou-se diante da multiplicidade de grupos de interesse e da insuficiência de legitimação dos instrumentos do Estado Liberal. Paulo Otero diz:

Na segunda metade do século XX, porém, a necessidade de ‘democratizar a democracia’, enquanto expressão da própria insuficiência legitimadora dos tradicionais mecanismos representativos oriundos do modelo liberal na moderna sociedade povoada de uma pluralidade de grupos de interesses contraditórios e concorrentes conduziu ao aprofundamento da democracia participativa como forma de completar a democracia representativa: a tradicional dicotomia liberal entre Estado e o indivíduo está hoje alargada aos grupos. (OTERO, 2003, p. 140).

O Estado apresenta-se como interlocutor de grupos econômicos, sociais e culturais, buscando a legitimidade de sua atuação administrativa mediante procedimento negocial objetivando o consenso dos parceiros sociais, com uma nova visão orgânica da sociedade, implementando uma política de concentração social. (OTERO, 2003).

Eleva-se o consenso a critério legitimador da atuação administrativa. “A consensualidade decisória, fazendo dos contratos, convênios e acordos as formas jurídicas típicas de atuação administrativa.” (OTERO, 2003, p. 141). Desta forma, “permite vislumbrar a emergência de um conceito de ‘Estado cooperativo’ ou a formulação de um princípio de cooperação.” (OTERO, 2003, p. 141).

A atuação administrativa com base na consensualidade supera a imperatividade unilateral desta atuação, superando o entendimento de que a Administração Pública possui o monopólio de interesses existentes. As preocupações de reforço de legitimação numa democracia cada vez menos representativa e uma Administração insuficiente trazem a necessidade de criar um novo modelo baseado na participação e no consenso. A atuação administrativa assume uma natureza alternativa ao modelo tradicional de atuação unilateral. (OTERO, 2003).

Neste novo cenário a Constituição Federal é promulgada e sob os princípios constitucionais modelados na consensualidade e na participação é que a Lei 13.019/14 é editada.

### **3 A LEI 13.019/14 COMO BASE DE UMA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA**

Odete Medauar, pontuando a evolução histórica da democracia, afirma que hoje busca-se não apenas uma representatividade formal por meio da eleição, mas também uma legitimidade material na atuação administrativa. Vejamos o que diz a autora:

A partir da metade da década de 50 do século XX, começa a surgir a preocupação com uma democracia mais completa, com a democracia que transpõe o limiar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos. Emergiu a idéia de que o valor da democracia depende também do modo pelo qual as decisões são tomadas e executadas (MEDAUAR apud NETO, 2008, p. 21).

Segundo a autora, participação administrativa refere-se (i) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, (ii) ao decréscimo da discricionariedade, (iii) à atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e (iv) às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação e na conciliação de interesses. (MEDAUAR, 2003).

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), em seu art. 37, §3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, previu, expressamente, sobre o direito de participação do cidadão:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Segundo Baptista (2003) este dispositivo não pode ser entendido como norma programática ou de eficácia limitada e nem ser entendida isoladamente. O direito genérico de participação da sociedade deflui da própria Constituição Federal, independentemente de concretização infraconstitucional.

Por outro lado, a Lei Geral de Licitação, Lei nº 8.666/93, prevê a participação popular, em seu art. 39, ao exigir a realização de audiência pública prévia à licitação de valor superior a R\$150.000.000,00. *In verbis*:

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

Percebe-se, portanto, que a legislação, já há algum tempo, vem adotando práticas de participação popular no que se refere a tomada de decisões administrativas. A superação do conceito de atuação administrativa unilateral se deve a necessidade de legitimação dela própria, dado que atualmente a legitimidade das estruturas tradicionais é insuficiente. (BAPTISTA, 2003).

Patrícia Baptista ressalta, ainda, os reflexos na legitimidade da atuação administrativa diante do fenômeno da complexidade organizacional:

[...] não há que se ignorar que, no correr do século XX, ocorreu uma significativa multiplicação dos centros de decisão no interior da própria Administração. Foram criadas agências, empresas e entes autônomos em

profusão, de modo que hoje não existe só uma, mas várias Administrações Públicas. (BAPTISTA, 2003, p. 125)

A autora, além da complexidade, aponta a crise de legitimidade da Administração Pública, sobretudo em sua atividade normativa e no exercício do poder discricionário. Este cenário de crise de legitimidade foi terreno fértil para ser adotada e desenvolvida a participação administrativa. (BAPTISTA, 2003).

Percebe-se uma coincidência de finalidades da participação popular e dos princípios do Estado Democrático de Direito. A democracia impõe à Administração Pública que seja transparente e imparcial (princípio da impessoalidade), buscando nas decisões administrativas conteúdo previsível conforme o bloco de juridicidade, concedendo aos administrados a possibilidade de defesa em tempo hábil (NETTO, 2012).

No que concerne a atuação administrativa na área social, a participação administrativa também tem papel importante, pois integra os particulares na realização do bem comum e na emancipação social. (NETTO, 2012). Diz a autora que “a fundamentação da participação procedimental conflui para a fundamentação da participação em sentido amplo, apesar de apresentar especificidades [...] (NETTO, 2012).

Desta maneira, a participação é técnica necessária de legitimação das decisões administrativas, com a ampliação efetiva de canais de comunicação existentes na periferia da esfera pública para o centro do subsistema administrativo (DIAS, 2003).

A Lei 13.019/14, nos seus artigos 5º e 6º, elenca os princípios constitucionais e diretrizes que regem o regime jurídico da lei.

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a **gestão pública democrática**, a **participação social**, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em

decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

Para instrumentalizar a parceria voluntária, foram instituídos o termo de colaboração e o termo de fomento, conceituados pela Lei 13.019/14 da seguinte forma:

VII - **termo de colaboração**: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público **propostas pela administração pública**, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis n<sup>os</sup> 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

VIII - **termo de fomento**: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público **propostas pelas organizações da sociedade civil**, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis n<sup>os</sup> 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Percebe-se que ambas as espécies devem ser precedidas, em regra, ao chamamento público. Este procedimento visa realizar o princípio da impessoalidade e da moralidade. Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114), ao discorrer acerca do princípio da impessoalidade, pontua:

[...] 19. Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente

no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como ‘todos são iguais perante a lei’ (art. 5º, *caput*), a *fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração.

O mesmo autor (MELLO, 2009, p. 119), sobre o princípio da moralidade administrativa, leciona:

[...] 23. De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé.

Di Pietro (2014, p. 68), por sua vez, sobre o princípio da impessoalidade, diz:

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Notamos então que a diferença substancial entre o termo de colaboração e do termo de fomento se reserva no sujeito que formula a proposição da parceria: será termo de colaboração quando proposto pela Administração Pública e termo de fomento quando a iniciativa for da organização da sociedade civil.

O procedimento adotado para ser avaliada a proposta de celebração de parceria pela Administração Pública é o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, que, segundo o art. 18 da Lei 13.019/14 é o “instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil,

movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público [...]” (BRASIL, 2014).

O direito de iniciativa de proposição de ação administrativa por organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos, instrumentalizada pelo Procedimento de Manifestação de Interesse Social, parece ser a forma mais ampla de participação na gestão trazida pela Lei 13.019/14, tendo em vista que os atores exógenos à Administração Pública não apenas são capazes de contribuir na execução de política pública, mas também estão aptos a protagonizar a formulação e construção dela.

A Lei 13.019/14, ao instituir estes dois instrumentos de participação popular, inova no Direito Pátrio, visando maior transparência e imparcialidade. O fenômeno da democratização do Direito, inspirado pelos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, supre o déficit de legitimação da atuação administrativa, que o princípio da legalidade não é suficiente para prover. A Lei nº 13.019/14 vem valorizar a gestão democrática, mediante os novos instrumentos por ela criados, ampliando a base legal positivada, permitindo maior consensualidade na Administração Pública.

#### **4 ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR – SUBSIDIARIEDADE, EFICIÊNCIA E PONDERAÇÃO**

Um dos fundamentos da consensualidade administrativa reside, em grande parte, no princípio da subsidiariedade, o qual permite a repartição de atribuições pelos centros de decisão.

Baptista observa sobre este aspecto, o seguinte:

A consensualidade na gestão tem a sua principal raiz no desenvolvimento do princípio da subsidiariedade. A subsidiariedade, com efeito, determina a repartição de atribuições entre as diversas comunidades existentes no mundo sociojurídico, de modo que as comunidades maiores somente devem assumir aquelas atribuições que não possam ser executadas com maior proficiência pelas comunidades menores. Comentando a aplicação desse princípio no direito administrativo, Fausto de Quadros observa que ‘a subsidiariedade recusa, portanto, o monopólio da Administração na persecução do interesse público e leva à concretização do princípio da participação que consiste numa manifestação da idéia de Democracia’<sup>1</sup>. A aplicação do princípio da subsidiariedade no direito administrativo, assim, impõe

---

<sup>1</sup> Fausto de QUADROS. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia. Coimbra. Almedina, 1995, p. 20.

“aceitação da prossecução do interesse público pelo indivíduo e por corpos sociais intermédios, situados entre ele e o Estado”. (BAPTISTA, 2003, p. 286)

A subsidiariedade se justifica, como Baptista (2003) esclarece, para tornar mais proficiente a atuação administrativa, considerando os instrumentos de participação popular como meios para se atingir a legitimação nesta atuação. Sobre este objetivo precípua (**eficiência**) do princípio da subsidiariedade, o qual também é um dos fundamentos da participação popular, o Autor diz:

[...] podemos definir os institutos jurídicos de participação popular na Administração em traços gerais, como instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, **com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa** e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios. (PEREZ, 2004, p. 96, grifo nosso).

Percebe-se que, para Perez (2004), uma das finalidades da participação social é a eficiência, conjuntamente com a efetividade dos direitos humanos. Corroborando este entendimento, Denis Galligan diz que “a mera garantia da participação, apartada dos resultados por ela assegurados, não necessariamente importa em respeito ao ser humano [direitos fundamentais]”. (GALLIGAN, 1996, p. 138 apud BAPTISTA, 2003, p. 135).

Neste ponto, é interessante observar que a eficiência e a legitimidade, ambos os conceitos intrinsecamente unidos à idéia de participação popular, além de serem requisitos internos da atuação administrativa, devem ser medidos pela satisfação dos interessados.

Como se pode observar legitimidade e eficiência não são apenas requisitos internos da ação administrativa, mas devem ser também aferidas em função da satisfação dos anseios, expectativas e necessidades dos administrados, constitucionalmente assegurados, pois esta é a principal razão de ser das Constituições: o serviço das pessoas. Em suma, está no resultado quiçá o paradigma contemporâneo mais significativo, pois, na prática é através dele que se pode lograr uma efetiva atuação do amplo sistema de controle posto constitucionalmente à disposição da cidadania: o controle administrativo, o controle de contas, o controle político, o controle social, o controle pela

imprensa e, na cúpula, o controle jurisdicional (NETO, 2008, p. 30-31).

Imperioso observar que “a legalidade e a participação são princípios com fundamento constitucional no mesmo grau de hierarquia, devendo haver sempre uma ponderação diante do caso concreto” (BAPTISTA, 2003, p. 161). Partindo deste pressuposto, e considerando que a eficiência é princípio constitucional expresso – ou seja, também se encontra no mesmo grau de hierarquia dos demais aqui citados, perceber-se que todos estes princípios, obrigatoriamente, devem informar a atuação administrativa, devendo haver a devida ponderação diante do caso concreto. Segundo Perez (2004), os institutos de participação popular (mediante aplicação de instrumentos **legalmente** previstos) devem ter como objetivo a eficiência administrativa e realizar os direitos fundamentais com transparência nos processos decisórios, ou seja, “a ponderação de interesses apresenta-se, portanto, como o momento final do procedimento participativo, ou, para usar as palavras de Stefano Cogneti, participar é, antes de tudo, preparar a ponderação.” (BAPTISTA, 2003, p. 178).

Como cita David Duarte, participar é, sobretudo, “[...] evidenciar, sob qualquer veste, aquilo que eventualmente merecerá fazer parte do ‘material de ponderação’ e ser obrigatoriamente ponderado. Participar, pois, não é somente o exercício do próprio direito de intervir e de obter uma resposta mais ou menos sintética e ritual da administração.” (DUARTE, 1996, p. 174 apud BAPTISTA, 2003, p. 178).

A ponderação deve ser utilizada obrigatoriamente para se aplicar os princípios constitucionais ao caso concreto, devendo a participação também ser ponderada, considerando as circunstâncias do caso concreto, tendo em vista que a participação administrativa se mostra necessária para viabilizar a expressão dos interesses sociais na formação da vontade administrativa, conferindo-lhe legitimação.

## **5 DA CLASSIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Neste ponto, é interessante apresentar a classificação doutrinária das participações administrativas em orgânica, funcional e cooperativa, para análise da participação instituída pela Lei nº 13.019/14.

A primeira delas é a participação **orgânica**, a qual Patrícia Baptista assim se refere:

A participação orgânica é aquela que os cidadãos passam a integrar órgãos administrativos, colaborando para sua organização e funcionamento. Esta integração pode ocorrer de quatro formas: por órgãos auxiliares externos de assistência, controle e conselho, por exemplo, por associações de pais e mestres; por órgãos de decisão, em geral colegiados; por representação de interesses; que supõe um representante atuando em lugar dos representados, e, por meio de incorporação de peritos, não podendo incluir agentes públicos titulares de órgãos administrativos, a título de exercício profissional ou como classe política, nem os casos de serviço militar obrigatório. (BAPTISTA, 2003, p. 172-173)

Por sua vez, a participação **funcional** é aquela que considera a atuação do cidadão fora da estrutura administrativa. A participação se realiza, neste caso, por meio de procedimentos em audiências, consultas públicas e petições ao poder público, dentre outros. (BAPTISTA, 2003, p. 173)

Por fim, na participação **cooperativa**, os cidadãos desempenham funções materialmente públicas fora das estruturas administrativas, exercendo suas atividades privadas em consonância com os interesses gerais por ela geridos ou representados. (BAPTISTA, 2003, p. 173-174). Patrícia Baptista diz, sobre a participação cooperativa:

Aqui o conceito de participação administrativa é tomado, segundo adverte o próprio García de Enterría, no seu sentido mais amplo, porém permite que nele seja enquadrada a colaboração voluntária dos cidadãos para a consecução de programas e atividades patrocinados de esforços de fomento desta última. Nessa categoria é possível acomodar, por exemplo, as instituições de assistência social e as fundações destinadas à promoção de interesses gerais. Nestes casos não há como negar o papel de estímulo que cabe à Administração através de isenções tributárias, declarações de utilidade pública etc. (ENTERRÍA, apud BAPTISTA, 2003, p. 174)

Forçoso identificar também mais um tipo de participação trazido por David Duarte. Segundo o Autor:

“É a participação oculta ou semi-institucionalizada, que, se achando à margem do direito, compreende ‘os fenômenos de influência nos processos decisórios por grupos de pressão e por jogos de influência na opinião pública’ e ‘que acaba por ser tão eficaz ou mais do que a participação juridicamente regulada’”. (DUARTE, 1996 apud BAPTISTA, 2003, p. 175)

Dentre os tipos de participação acima expostos, a Lei nº 13.019/14 utiliza-se da participação **cooperativa** para a consecução de finalidades públicas. Este tipo de participação possui os mecanismos mais significativos de participação administrativa, que constitui o núcleo central do fenômeno cooperativo, na medida em que envolve as formas de intervenção individual e de grupos exteriores nos processos decisórios ou nas atividades da Administração. (DUARTE, 1996 apud BAPTISTA, 2003, p. 175).

## **6 CONCLUSÃO**

A nova Lei nº 13.019/2014, que vigora desde 27 de julho de 2015, trouxe ao ordenamento pátrio, novos institutos pautados na consensualidade administrativa. Esta lei, informada pelos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, amplia e dinamiza o relacionamento entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública, definindo diretrizes de colaboração e fomento.

Atualmente, sob os auspícios do Estado Democrático de Direito, com todas as dificuldades inerentes a pesada carga remanescente de conceitos e costumes arcaicos herdados das autoritárias administrações patrimonialistas<sup>2</sup>, o Direito Administrativo tenta se desvencilhar destas influências, buscando na participação cooperativa a legitimidade da atuação administrativa, dado que não é mais suficiente a legitimação formal dos eleitos para legitimar as decisões administrativas.

Podemos perceber que o novo marco regulatório da parceria vem confirmar e reforçar a legislação positivada, tanto em seu aspecto da consensualidade administrativa quanto na questão da legitimidade das decisões administrativas. O regime de mútua cooperação das parcerias voluntárias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, com o objetivo da consecução de finalidades de interesse público, é vetor de consensualidade que se baseiam notadamente nos princípios da imparcialidade e a transparência.

Percebemos que a imparcialidade na definição do objeto da parceria e na escolha do parceiro da Administração Pública deve se pautar por procedimento próprio que delinea a atividade administrativa. O chamamento público dá este caráter de imparcialidade à decisão administrativa.

---

<sup>2</sup> O termo “administração patrimonialista” foi utilizado, na acepção dada pela classificação de tipos de dominação de Max Weber (WEBER, 2004).

Ademais, o procedimento de manifestação de interesse social é “instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria” (BRASIL, 2014). Este novel procedimento é a grande novidade que traz a Lei 13.019/14, posto que representa e promove a genuína participação social, oportunizando as organizações da sociedade civil iniciar, formular e inovar políticas públicas até então inexistentes ou descontinuadas.

Este procedimento vem uniformizar e dar transparência ao processo de tomada de decisão da Administração Pública, procedimentalizando a escolha da organização da sociedade civil, que pode ser a que iniciou o procedimento ou outra interessada participante do chamamento público, quando houver.

O princípio democrático impõe a participação da ação administrativa, a qual reconduz ao princípio do Estado Democrático de Direito. Para que a atuação administrativa seja legítima deve haver a integração dos particulares na realização das finalidades públicas, de forma procedimentalizada em um ambiente imparcial e transparente, utilizando a ponderação de interesses a fim de encontrar a melhor solução para o caso concreto. A nova lei é um importante marco que traz avanços expressivos no que concerne a imparcialidade e transparência nesta participação.

## **6 BIBLIOGRAFIA**

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1.988**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 05 out.1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 05.out.1.988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, de 21 jun.1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 10 ago.2015.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2.014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o

termo de fomento; e altera as Leis n<sup>os</sup> 8.429, de 02 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1º ago.2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 10 ago.2015.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed São Paulo: Prentice Hall, 2007.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2014.

MEDAUAR, Odete. **O direito Administrativo em evolução**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultado**. Belo Horizonte, Fórum, 2008.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **Direito Administrativo e Direitos Fundamentais**. Diálogos Necessários. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**. O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Coimbra, Livraria Almedina, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**. Institutos de Participação Popular na Administração Pública, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Volume 2. São Paulo, Editora UnB, 2004.