

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

EDINILSON DONISETE MACHADO

EMERSON GABARDO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado, Emerson Gabardo, Maria Tereza Fonseca Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-149-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública” I reuniu no XXV Encontro Nacional do CONPEDI um conjunto de artigos de alto nível. Reunidos na cidade de Brasília, pesquisadores de diferentes partes do país apresentaram temas originais e polêmicos mediante a construção de textos com alto requinte intelectual.

As discussões que se seguiram aos comunicados científicos também foram muito profícuas e propiciaram debates interessantes a respeito de questões como discricionariedade administrativa, participação popular, arbitragem, responsabilidade do Estado, parcerias público-privadas, competências federativas, desenvolvimento, serviços públicos, direitos fundamentais, licitações, contratos públicos, modelos de gestão, processo administrativo e sistemas de controle da atividade pública. De forma dialética, alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais com diferentes formações colocaram suas posições com respeito e mediante a adoção de uma perspectiva dialógica horizontal, ou seja, manifestando posições convergentes e divergentes de forma democrática.

Como resultado deste processo estão sendo publicados neste volume os trabalhos selecionados pela comissão de avaliadores do Conpedi e que contou com a coordenação dos debates dos professores abaixo nomeados, que procuraram aprofundar as colocações feitas e apontar aprimoramentos importantes para a área do Direito Administrativo. Foi grande honra e satisfação da comissão ter compartilhado dos debates com os autores e demais participantes.

Destacou-se, neste grupo de trabalho, a interdisciplinaridade das temáticas do direito com as da gestão pública, mostrando os rumos para os quais caminha a pesquisa e as discussões da Administração Pública.

Merece parabéns o CONPEDI por realizar um evento tão sério e que já pode ser considerado o mais relevante momento de divulgação de investigações científicas brasileiras na área do Direito.

Bom proveito aos leitores.

Cordialmente,

Brasília, julho de 2016.

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Centro Universitário Eurípedes de Marília

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Prof. Dr. Emerson Gabardo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Fundação Mineira de Cultura

Universidade Federal de Minas Gerais

DIREITOS FUNDAMENTAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA
FUNDAMENTAL RIGHTS AND DEMOCRATIC PUBLIC ADMINISTRATION

Amanda Maira Rodrigues ¹
Daniela Ramos de Oliveira dos Santos

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão da reestruturação da atual Administração Pública para a efetivação dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, a partir da participação administrativa do cidadão. Discute como a participação dos indivíduos pode garantir os direitos fundamentais. Discorre-se sobre a contextualização do Estado Democrático de Direito e a Administração Pública, considerando a base ideológica do Direito Administrativo. Trata do consensualismo a partir do diálogo e da boa Administração. Destaca o exercício da democracia administrativa com a participação do cidadão e a importância da garantia dos direitos fundamentais sobre o paradigma de uma nova Administração Pública Democrática.

Palavras-chave: Estado democrático de direito, Administração pública, Participação administrativa, Direitos fundamentais

Abstract/Resumen/Résumé

The article presents a reflection of the restructuring of the current Public Administration for the realization of fundamental rights in a democratic state of law, from the administrative citizen participation. Discusses how the participation of individuals can guarantee fundamental rights. Talks to about the context of the democratic rule of law and public administration, considering the ideological basis of Administrative Law. It's consensualism from dialogue and good management. Highlights the exercise of administrative democracy with citizen participation and the importance of guaranteeing fundamental rights on the paradigm of a new Democratic Public Administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democratic state, Public administration, Administrative participation, Fundamental rights

¹ Advogada atuante e professora de direito.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu preâmbulo e no *caput* do seu artigo 1º, o paradigma advindo pelo Estado Democrático de Direito que garante os direitos fundamentais individuais e coletivos dos indivíduos.

Entretanto, para que ocorra uma real consagração do Estado Democrático Constitucional de Direito no nosso ordenamento jurídico, faz-se necessário que ocorra uma mudança paradigmática no Direito Administrativo, cuja atuação ainda traz resquícios do Estado Social do século XIX.

Além da necessidade de uma adequação na concepção da relação entre Estado e sociedade, faz-se necessário que a atual atividade administrativa do Poder Público seja reestruturada, visando a consolidação de uma Administração Pública que seja democrática.

Nesse cenário, surge um fator importante quanto ao papel do indivíduo, que deve, através da democracia participativa, assegurar a legitimidade da atuação administrativa e impor limite à vontade estatal.

Para tanto, se faz imprescindível que a estruturação e consolidação de uma Administração Pública democrática sejam pautadas no aperfeiçoamento de um canal dialógico, democrático e conciliatório com o cidadão. Pode-se considerar que o consensualismo na Administração Pública é que assegura ao Estado e os seus indivíduos um canal de diálogo aberto, que permita uma nova forma de gestão pública dos interesses de toda a sociedade civil.

Assim como o consensualismo na Administração Pública, acrescenta-se que a boa Administração também é de extrema relevância para que os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 sejam plenamente efetivados pelo Estado.

Nessa ótica, as premissas para o exercício do direito fundamental à boa Administração estão intimamente previstas no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que trata dos princípios ensejadores da Administração Pública.

Com isso, assume relevância a necessidade da participação administrativa para a construção de uma Administração Pública Democrática, no qual, os sujeitos destinatários das normas de direito fundamental, terão papel imprescindível na tomada de decisão juntamente com o Poder Público. Esses são grandes desafios e transformações paradigmáticas que precisam ocorrer na Administração Pública diante do atual contexto ao qual está inserida.

Desta feita, para que ocorra a efetivação dos direitos fundamentais no âmbito da Administração Pública para que seja democrática, conta-se com a indispensabilidade da participação da sociedade civil na atuação administrativa, através da instituição de uma gestão participativa que garanta a legitimidade da atuação do Estado.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e legislativa que se fundamenta na análise dos posicionamentos doutrinários acerca da matéria.

Por fim, destaca-se que este artigo não tem a pretensão de esgotar todos os temas tratados e aspectos relacionados ao tema, mas visa especialmente propor a reflexão acerca da matéria.

2. Contextualização do Estado Democrático de Direito e a Administração Pública.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado Social passa a ser questionado em razão de suas crises de legitimidade (HABERMAS, 1994), ensejando na adoção de novo paradigma advindo através de um Estado Democrático, como princípio e norma prevista no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Federal de 1988¹.

Entretanto, ao tratamos da concepção de Estado, é imperioso distinguir “tipos de Estado” e “regimes políticos de Estado”, sendo que, o primeiro está vinculado ao gênero, ao passo que, o segundo, diz respeito ao sistema político adotado por cada Estado. Assim, sob a ótica do atual regime político, temos um Estado Democrático Constitucional de Direito.

¹ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

(...)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

O termo “constitucional” que foi inserido na expressão Estado Democrático de Direito não se deve ao simples fato da República do Brasil estar ligada à Constituição.

De acordo com CANOTILHO (1999), a Constituição prevê muito mais do que direitos, garantias e princípios fundamentais, já que o próprio Estado não é somente de Direito, mas um Estado Constitucional (porque está previsto na Constituição) e de natureza democrática (pelo fato de ter sido legitimado pelo povo).

Portanto, a legitimidade do Estado Constitucional Democrático de Direito se dá com a aplicação dos direitos, princípios e garantias fundamentais, como afirma CANOTILHO (1999, p. 19) que “O Estado de direito é um Estado de direitos fundamentais”.

Ainda, segundo essa linha de pensamento, CANOTILHO (1999), acrescenta:

A constitucionalização dos direitos revela a fundamentalidade dos direitos e reafirma a sua positividade no sentido de os direitos serem posições juridicamente garantidas e não meras proclamações filosóficas, servindo ainda para legitimar a própria ordem constitucional como ordem de liberdade e de justiça. (CANOTILHO, 1999, p. 19)

Sob a ótica do paradigma, FERNANDES (2011), enfatiza:

“Na realidade, o Estado Democrático de Direito, é muito mais do que um princípio,, configurando-se em um verdadeiro paradigma – isto é, pano de fundo de silêncio – que compõe e dota de sentido as práticas jurídicas contemporâneas. Vem representando, principalmente, uma vertente distinta dos paradigmas anteriores do Estado Liberal e do Estado Social. Aqui a concepção de Direito não se limite a um mero formalismo como no primeiro paradigma, nem descamba para uma materialização totalizante como no segundo. A perspectiva assumida pelo direito caminha para a procedimentalização, e por isso mesmo, a idéia de democracia não é ideal, mas configurando-se pela existência de procedimentos ao longo de todo o processo decisório estatal, permitindo e sendo poroso à participação dos atingidos, ou seja, da sociedade. (FERNANDES, 2011, p. 210)

Assim, com a concepção do Estado Constitucional Democrático de Direito, onde está presente o constitucionalismo, a participação popular, a separação de poderes, a legalidade e direitos individuais e políticos sob a égide da Constituição da República de 1988, ainda, torna-se necessário, a mudança da atuação administrativa do Poder Público perante a sociedade civil.

Para a garantia de uma efetiva função jurisdicional do Estado, Ronaldo Brêtas de Carvalho DIAS (2004) destaca:

Enfim, a função jurisdicional do Estado é serviço público dependente de provocação dos interessados, consiste em cumprir e fazer cumprir as normas do Direito Positivo, realizando o ordenamento jurídico, atividade estatal monopolizada somente exercida pela garantia do processo constitucionalizado, por meio de um procedimento

legalmente estruturado e informado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa. Ao cabo das considerações até aqui alinhavadas, há de se destacar que a função jurisdicional, no Estado Democrático de Direito, não é atividade beneficente, obsequiosa ou caritativa, mas poder-dever do Estado, razão, pela qual, é direito fundamental de qualquer um do povo (governantes e governados) e também dos próprios órgãos estatais obtê-la, a tempo e modo, vale dizer, de forma adequada e eficiente, pela garantia do devido processo constitucional. (DIAS, 2004, p.93)

A teoria discursiva do direito e da democracia defendida por J. HABERMAS (1997) pressupõe a institucionalização de procedimentos comunicativos, de modo que, possam contribuir para a formação de opinião discursiva no exercício da autonomia política dos indivíduos.

Então, o Estado Democrático de Direito, fundamentalmente, acrescenta a participação popular ao Estado Social, com base no princípio da soberania do povo, o que pressupõe o envolvimento da sociedade civil na sua atuação.

Nesse sentido, Maria Tereza Fonseca DIAS (2003), em sua obra “Direito Administrativo Pós-Moderno”, enfatiza:

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração Pública.

A esfera pública, nesse sentido, não pode mais confundir com a esfera estatal, mas deve consistir numa estrutura intermediária entre o sistema político, por um lado, e os setores privados do mundo da vida e os sistemas funcionais, por outro lado, segundo a perspectiva da teoria habermasiana. Essa nova conformação da esfera pública é dada no intuito de substituir a autonomia privada do indivíduo pela autonomia social dos participantes nos procedimentos. (DIAS, 2003, p. 151)

E, a autora (2003) conclui:

O Estado democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de idéias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade. (DIAS, 2003, p. 151-152)

Desta feita, a partir dessa natureza democrática, surge a necessidade premente de uma nova concepção do Direito Administrativo, com a abordagem da atuação estatal através da imposição de limites no seu exercício e a efetiva participação do cidadão, como premissa básica na efetividade e proteção dos direitos fundamentais.

O Direito Administrativo teve a sua origem a partir do século XIX, época do Estado Liberal, onde vigorava o autoritarismo em virtude desse poder imperial, com característica de

imposição perante os seus indivíduos. Esses traços inerentes do Estado Liberal impactaram diretamente nas relações entre o Estado e os indivíduos, culminando na natureza da ação administrativa, que se perdura até os dias atuais.

Entretanto, como bem salienta José Casalta NABAIS (1994, p. 24), “a ideia de que o direito público, nas relações entre o indivíduo e o Estado, tem como campo de aplicação os actos de autoridade (actos em que o Estado manifesta o seu imperium e impõe a sua autoridade ao administrado) está, desde há muito tempo, ultrapassada”.

Ainda, sobre a base ideológica do Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira DE MELLO (2014), destaca:

Em suma: O Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, porque é o Direito que regula o comportamento da Administração. É ele que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente. Portanto, o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. Ele, é, por excelência, o Direito defensivo do cidadão – o que não impede, evidentemente, que componha, como tem que compor, as hipóteses em que interesses individuais não de fletir aos interesses do todo, exatamente para a realização dos projetos de toda a comunidade, expressados no texto legal. É, pois, sobretudo, um filho legítimo do Estado de Direito, um Direito só concebível a partir do Estado de Direito: o Direito que instrumenta, que arma o administrado, para defender-se contra os perigos do uso desatado do Poder.” (DE MELLO, 2014, p. 47-48)

Então, o Direito Administrativo foi criado para regular a ação da atuação estatal, não se admitindo na contemporaneidade, a concepção de poder monopolizado e autoritário que anteriormente se “imperava” no Estado.

Sobre a importância de uma nova concepção democrática no Direito Administrativo, JUSTEN FILHO (2006, p. 19) enfatiza que “faz-se necessário incorporar um novo paradigma de Direito Administrativo, sobretudo a partir da Carta Magna de 1988, calcado em concepções constitucionais fundamentais, revendo os conceitos relacionados ao denominado regime de direito público.”

Assim, sob o prisma dos direitos fundamentais e da participação popular, é imperioso que a relação entre o Estado e o cidadão, se torne menos, impositivo e mais dialógico entre ambos. O Estado deve assegurar aos indivíduos o efetivo exercício dos seus direitos individuais ou coletivos, através da concessão de instrumentos hábeis para tanto.

Essa concepção monopolista e autoritária, já não mais se permite no Estado Democrático de Direito, que concentra na Administração Pública a decisão do interesse

público, de forma unilateral, afetando diretamente direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

Maria Tereza Fonseca DIAS (2003) observa que:

(...) na configuração e na práxis das administrações públicas brasileiras, a formação e a consolidação de uma Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito longe ainda estão de se experimentarem, enquanto os cidadãos não ocuparem os postos de participação dos discursos políticos, visto que a abertura dos canais de comunicação na esfera pública não deve ser feita com a “iniciativa” da Administração Pública.

Pode-se indagar, entretanto, o que ocorrerá com as práticas das administrações públicas, se as mesmas não forem se adaptando a um novo paradigma do direito e não buscarem legitimarem suas ações. (DIAS, 2003, p. 166)

Portanto, para que Administração Pública seja condizente com o Estado Constitucional Democrático de Direito, faz-se necessários instrumentos diversificados e mecanismos legais de participação para o cidadão, que o permite exercer efetivamente a democracia na esfera administrativa e, não somente, a democracia representativa, por meio do voto.

A respeito, Odete MEDAUAR (1986, p. 38) registra que “ (...) a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira.”

Essa concepção de cidadão participativo perante a Administração Pública é que corresponde a noção de democracia participativa que, para José Joaquim Gomes CANOTILHO (1999, p. 414), “seria uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional”.

Portanto, o exercício da democracia administrativa pelo cidadão não pode ser considerada como uma expressão meramente retórica e como simples destinatário da prestação jurisdicional da Administração Pública.

A participação do cidadão na atividade jurisdicional do Estado deve representar medida que garanta a legitimação da atuação administrativa, através de procedimentos que sejam capazes de definir decisões estatais e que afetem direitos, sejam eles individuais ou de natureza coletiva ou difusa. Note-se que o fortalecimento da democracia depende de um relacionamento equilibrado entre o Estado e a sociedade que permite o fortalecimento da finalidade dos indivíduos e da coletividade.

A partir destas considerações, passa-se a desenvolver o tema da Administração Pública Consensual e a o direito fundamental a boa Administração, como premissa na construção e consolidação de uma Administração Pública Democrática.

3. Administração Pública Consensual e a Boa Administração.

Considera-se que a legitimidade da Administração Pública no atual Estado de Direito nasce da existência de um processo democrático, a partir da instituição de mecanismos de participação de diálogo com a sociedade civil, que viabilize a garantia dos direitos fundamentais, sejam eles individuais ou coletivos.

A partir desse cenário, para que a Administração pública seja dialógica ou consensual, o papel do cidadão nas relações jurídico-administrativas, deve, de sobremaneira, ser considerado relevante.

Partindo dessa premissa, o indivíduo passa a ser colocado como um importante ator nesse contexto, assumindo papel de extrema relevância no que diz respeito a construção de tomadas de decisões juntamente com a Administração Pública, que lhe afetem diretamente ou não.

Assim, podemos considerar a concepção de uma Administração Pública dialógica na sua atuação administrativa, diante da construção de uma relação com os cidadãos, que terão suas esferas de direito diretamente atingidos.

MEDAUAR (2003) destaca a importância do consensualismo no âmbito da Administração pública contemporânea:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação. (MEDAUAR, 2003, p. 78)

Assim, a natureza democrática do Direito Administrativo contemporâneo deve possibilitar a garantia da existência de um efetivo Estado que assegure o envolvimento dos cidadãos na produção da vontade estatal.

Para que ocorra uma nova percepção na relação entre Estado e sociedade é imprescindível que ocorra uma mudança paradigmática no direito público através de um novo meio de gestão pública.

Nesse diapasão, Odete MEDAUAR (2003, p. 229) destaca que “elabora-se novo paradigma em lugar do antigo, no qual dominava a centralização, o monolitismo de centro de poder. Com a participação, forma-se ‘ponte entre um mundo administrativo muito fechado e cidadãos esquecidos.’”

Sem dúvida, a pretensão é uma interação entre o cidadão e a Administração Pública, através do diálogo, para que essas relações fortaleçam a atuação estatal e garanta a efetividade dos direitos fundamentais.

Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (2007) assegura que:

(...) um Estado de Justiça, não pode prescindir dessa interação horizontal e sadia com a sociedade, o que deverá refletir-se em sua atuação, de modo que ações suasórias sempre procedam ações dissuasórias e estas, as sancionatórias: a face imperativa do Poder só deve aparecer quando absolutamente necessário e no que for absolutamente indispensável. (MOREIRA NETO, 2007, p. 41)

Deste modo, a partir dessa nova concepção, a tendência é que ocorra uma flexibilização nos seus modos de atuação, com o fortalecimento de instrumentos mais consensuais, a partir da integração e colaboração dos cidadãos.

Por tais razões, CASSESE (2003):

(...) o avanço da consensualidade e dos consequentes mecanismos de coordenação – a cooperação e colaboração – leva à valorização dos resultados da ação administrativa, ou seja, passa-se a considerar que tão importante quanto a administração submissa à legalidade (a busca da eficácia), deve ser a boa administração, fiel a legitimidade (a busca da eficiência), em que definem ambas, tanto a eficácia como a eficiência distintos e covalentes direitos subjetivos públicos do administrado. (CASSESE, 2003, p.)

Insta observar que uma atuação administrativa eficiente que visa o interesse público e sem acometimentos de abusos pela sua essência no tocante à discricionariedade exacerbada, deve estar ligada ao direito fundamental da boa administração pública, que segundo JUAREZ FREITAS (2007):

“ É que o estado da discricionariedade legítima, na perspectiva adotada, consagra e concretiza o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e a plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. (FREITAS, 2007, p. 20)

Importante destacar que a boa administração pública não está ligada diretamente a concepção de um “bom governo”, posto que a Constituição Federal de 1988 assegura no *caput* do seu artigo 37², os princípios orientadores que ensejam o direito fundamental a boa administração pública.

Fato é que um Estado Constitucional e Democrático de Direito que tem como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, deve estar ligado ao reconhecimento da boa administração pública.

JUAREZ FREITAS (2007) observa que a essência do conceito de boa administração pública já alcança os próprios direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988:

Observando de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é um lídimo complexo de direitos encartados nessa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos. No conceito proposto abrigam-se, entre outros, os seguintes direitos:

- a) O direito à administração pública transparente, que implica evitar a opacidade (princípio da publicidade), salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável, e ainda assim não-definitivamente, com especial ênfase às informações inteligíveis sobre a execução orçamentária;
- b) O direito à administração pública dialógica, com as garantias do contraditório e da ampla defesa – é dizer, respeitadora do devido processo (inclusive com duração razoável), o que implica o dever de motivação consistente e proporcional;
- c) O direito à administração pública imparcial, isto é, aquela que não pratica a discriminação negativa de qualquer natureza;
- d) O direito à administração pública proba, o que veda condutas éticas não-universalizáveis;
- e) O direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada e sem absolutização irrefletida das regras, de modo que toda e qualquer competência administrativa supõe habilitação legislativa;
- f) O direito à administração pública eficiente e eficaz, além de econômica e teleologicamente responsável, redutora dos conflitos intertemporais, que só fazem aumentar os chamados custos de transação. (FREITAS, 2007, p. 20-21)

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Dessa forma, a boa Administração Pública tem que se ater a condutas éticas por parte dos administradores públicos, para que se evite o seu caráter unilateral e imperativo que vigora até os dias atuais.

De fato, o direito fundamental à boa administração pública possui natureza vinculante para que a atuação administrativa seja eficiente e eficaz, de modo que, com a consensualidade, se torne verdadeiro modelo de gestão democrática. Ou seja, o que se pretende é o fortalecimento da negociação por meio de um canal de diálogo na esfera da Administração pública.

Odete MEDAUAR (2003) elabora uma síntese dos principais fatores que ensejaram a abertura da Administração pública para diversas variações consensuais como forma de exercício de sua atuação administrativa:

Um conjunto de fatores propiciou esse modo de atuar, dentre os quais: a afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses detectados numa sociedade complexa; a maior proximidade entre Estado e sociedade, portanto, entre Administração e sociedade. Aponta-se o desenvolvimento, ao lado dos mecanismos democráticos clássicos, de “formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas”, que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos, isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa, seja sob a forma de atuação em conselhos, comissões, grupos de trabalho no interior dos órgãos públicos, seja sob a forma de múltiplos acordos celebrados. Associa-se o florescimento de módulos contratuais também à crise da lei formal como ordenadora de interesses, em virtude de que esta passa a enunciar os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda: ao processo de deregulation; à emergência de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa, assim como de maior eficiência e produtividade, alcançados de modo mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões. (MEDAUAR, 2003, p. 210)

Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (2007, p. 39) destaca que “pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento”.

Nesse cenário, para que se tenha uma boa administração pública, deve ser fortalecido o diálogo e o consensualismo entre o Estado e os seus indivíduos, de modo, que os direitos fundamentais sejam efetivamente exercidos pelos seus destinatários, como expressão de uma administração pública democrática, como será demonstrado adiante.

4. Administração Pública Democrática e a Participação Administrativa.

A Administração Pública contemporânea configura o elo entre o Estado e a sociedade civil. Assim, a princípio, a organização administrativa estatal tem o dever de conferir respostas às demandas sociais dos seus cidadãos.

A concepção de democracia, segundo MOREIRA NETO (2007, p. 40) é a “submissão do poder estatal á percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência.”

Sobre a democratização no âmbito da administração pública, CANOTILHO (1999, p. 25), entende que consiste na qual pode manifestar-se na substituição das estruturas hierárquico- autoritárias por formas de deliberação colegial, como a introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual, participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em determinados setores da Administração pública, transparência ou publicidade do processo administrativo e gestão participada, que consiste na participação dos cidadãos por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão da Administração pública.

Nessa seara, a Constituição Federal de 1988 já aduz maior participação dos cidadãos na esfera administrativa, fortalecendo a Administração Pública como uma interface entre o Estado e a sociedade, conforme denota o artigo 1º³.

Sobre a participação, destaca alguns exemplos, previstos na Constituição Federal, como, o plano diretor, consoante no artigo 182 e seguintes; o inciso VII do § único do artigo 194 que possibilita uma gestão democrática e descentralizada da seguridade social, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados; o inciso III do artigo 198 (saúde); o inciso II do artigo 204 (assistência social) e inciso VI do artigo 206 (ensino público).

Entretanto, a democracia não pode ser somente compreendida sob o aspecto da representatividade dos cidadãos perante o Estado (conforme previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988). A cidadania, nesse caso, denota uma concepção de democracia participativa. Para o autor, Clemerson Merlin CLÉVE (1990):

A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência, que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de

³ “ Art. 1º . Todo o poder emanado povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta co Constituição. “

técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal. (CLÉVE, 1990, p.89).

José Joaquim Gomes CANOTILHO (1999, p. 25) acrescenta que “a formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos”.

Para CANOTILHO (1999, p. 414), a noção de cidadania, no seu sentido amplo, corresponde “a participação através do voto (art. 14 da CF/88)³, de acordo com os processos e formas da democracia representativa”. Em uma concepção mais restrita do conceito de cidadania seria “uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional”. Nesta última, concepção, o tema da participação administrativa evidencia seu papel na construção e na consolidação da Administração Pública Democrática.

A participação administrativa, segundo Odete MEDAUAR (2003) refere-se:

(...) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, ao decréscimo da discricionariedade, atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses. (MEDAUAR, 2003, p. 230)

A democracia participativa no Estado ainda carece de maior reestruturação da atual atuação da Administração Pública. Entretanto, não podemos de relevar a importância de conciliá-la com a lógica democrática ainda dominante, qual seja, a democracia representativa.

Nesse diapasão, MEDAUAR (2003, p. 40) destaca que a “perda de ascendência, de fato, do Legislativo sobre o Executivo e a Administração e na dúvida quanto à adequada representação de valores e interesses da população pelos integrantes do Legislativo”.

E, a autora (2003, p. 48), acrescenta que o “aprimoramento da conduta dos parlamentares ante o paralelismo da atuação popular; e pode-se ponderar que se trata de mais um meio de compatibilizar as decisões estatais às aspirações e reais interesses da coletividade”

Sobre o fortalecimento da democracia participativa no âmbito da Administração Pública, Boaventura de Souza SANTOS (2002) destaca três soluções:

“ (i) fortalecimento pela demodiversidade, com a ampliação da deliberação pública e da intensificação da participação, (ii) fortalecimento da articulação contra-gemômica entre o local e o global, e (iii) ampliação do experimentalismo

democrático, no sentido de que as práticas bem sucedidas de participação originam-se em gramáticas sociais” (SANTOS, 2002, p. 78)

Assim, a participação administrativa requer a adoção, por óbvio, de instrumentos participativos que, de certa forma, enseja maior publicidade e transparência no que diz respeito à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando os princípios da publicidade e moralidade ao qual está adstrita a Administração Pública.

Em segundo lugar, possibilita ao cidadão maior e melhor informação, além de conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos e a atuação estatal, conforme estabelece o inciso XXXIII⁴ do artigo 5º da Constituição. Ademais, também garante os direitos à ampla defesa e ao contraditório que também estão previstos no inciso LV⁵ do artigo 5º.

Ainda, por fim, possibilita a criação de espaços de negociação, fortalecendo a consensualidade e o equilíbrio de interesses, a partir da ponderação dos interesses envolvidos.

Odete MEDAUAR (1986, p. 38) enfatiza que “a participação administrativa é uma técnica retificadora do distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão e à realidade.

Portanto, a participação efetiva do indivíduo na atuação administrativa, somente será alcançada a partir de uma reestruturação da Administração Pública, que permitirá o envolvimento dos membros da comunidade e de organizações da sociedade civil, concretizando a efetivação dos direitos fundamentais e garantindo a legitimidade da atuação estatal.

5. Administração Pública Democrática e a Efetivação de Direitos Fundamentais.

A origem dos direitos fundamentais é oriunda das transformações vivenciadas pela humanidade, bem como a partir das demandas e necessidades do homem em virtude da sua existência, sobrevivência e desenvolvimento.

Os direitos fundamentais, segundo Norberto BOBBIO (1992, p. 5), “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de

⁴ “ Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

⁵ “Art. 5º (...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

Sobre a evolução das gerações dos direitos fundamentais, Ingo Wolfgang SARLET (2009) assevera:

“ Desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Costuma-se, neste contexto marcado pela autentica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive , quem defenda a existência de uma até quarta e até uma quinta e sexta gerações.” (SARLET, 2009, p. 45)

Os direitos fundamentais de primeira dimensão englobam os direitos à vida, liberdade, propriedade, igualdade, participação política, entre outros referidos como direitos civis e direitos políticos que, segundo SARLET (2009):

“são produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder .” (SARLET, 2009, p. 46-47)

Entre os direitos fundamentais de segunda dimensão, estão os direitos sociais, culturais e econômicos, os quais encontram sua gênese no século XIX, cuja titularidade continua pertencendo ao indivíduo. Para José Adércio SAMPAIO (2013):

“ Os direitos sociais, econômicos e culturais, resultam da superação do individualismo possessivo e do darwinismo social, decorrente das transformações econômicas e sociais ocorridas no final do século XIX e no início do século XX, especialmente pela crise das relações sociais decorrentes dos modos liberais de produção, acelerada pelas novas formas trazidas pela revolução industrial; e da conseqüente organização do movimento de classe trabalhadora sob a fora gravitacional das idéias marxistas, que levou à Revolução Russa e sua proposta de uma sociedade comunista planetária.” (SAMPAIO, 2013, p. 570)

Já os de terceira dimensão, englobam os direitos fundamentais à saúde, educação, trabalho, assistência social, conhecidos valores atinentes à fraternidade e de solidariedade, ou seja, como “direitos dos povos”. Esses direitos foram construídos em torno da titularidade coletiva, fruto de reivindicações e destinados à proteção de grupos humanos.

Para SARLET (2009) os direitos de terceira dimensão:

“cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.” (SARLET, 2009, p. 48)

Sobre a problemática da existência de uma possível quarta geração de direitos, Paulo BONAVIDES, citado por SARLET (2009, p. 50), “se posiciona favoravelmente ao reconhecimento da existência de uma quarta dimensão, sustentando que esta é o resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização no plano institucional, que corresponde, na sua opinião, à derradeira fase de institucionalização do Estado Social.”

Então, no que diz respeito à inserção e evolução dos direitos fundamentais na Constituição, amplia-se o leque de direitos individuais e coletivos contra eventuais atos do Estado. Assim, cumpre ao Estado de Direito - Constitucional e Democrático - o papel de consagrar esses valores e garantias fundamentais.

Neste cenário, os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de exercer perante a Administração Pública a efetivação dos direitos fundamentais. O Estado deve corresponder aos anseios da sociedade e assumir o seu papel através da formulação de diretrizes e políticas públicas que permitem a concretização dos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões.

Em apreço ao princípio da universalidade, temos que os cidadãos são os titulares dos direitos fundamentais já que “não é a toa que o constituinte, no mesmo dispositivo, enunciou que ‘todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza’, e, logo na sequência, atribuiu a titularidade dos direitos fundamentais aos ‘brasileiros e estrangeiros residentes no país.’ (SARLET, 2009, p. 209).

Sob a ótica do interesse público, ressalta FREITAS (2004, p. 36) que “o princípio do interesse público exige a simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais.”

Portanto, a Administração Pública está a serviço dos titulares das normas de direito fundamental – sociedade civil – cabendo o seu papel como agente da realização do interesse público. Isso demanda a disponibilização de canais participativos aos cidadãos, tornando possível a concretização da dignidade da pessoa humana e da universalidade dos direitos fundamentais que são assegurados constitucionalmente.

Contudo, a efetivação dos direitos fundamentais decorre de uma ação administrativa que viabilize a participação administrativa da sociedade e organização civil, como um todo,

para que o Estado tenha limites na sua atuação, assegurando a legitimidade de suas ações e o exercício da democracia administrativa, sob pena de incorrer em retrocesso social.

6. Conclusão

O paradigma de um Estado Constitucional Democrático de Direita busca afirmar a reconstrução de uma nova concepção da Administração Pública e, inclusive, do papel atual da sociedade civil.

A participação popular prevista na Constituição da República de 1988 contribui com o fortalecimento da democracia representativa, como instrumento de representação democrática, de modo que, a sociedade civil exija do Poder Público o dever de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, sejam eles individuais ou coletivos. Portanto, a democracia é de extrema importância para a manutenção e efetivação de direitos no atual contexto que está inserido o Poder Público.

Entretanto, surge a necessidade de real mudança paradigmática da Administração Pública contemporânea, a partir da participação dos cidadãos nas decisões que refletem a vontade do Estado, como forma de legitimar e impor limites à sua atuação administrativa. Ou seja, a democracia participativa tornou-se uma necessidade inafastável da Administração Pública.

Assim, a participação administrativa da sociedade civil nas tomadas de decisões da atividade estatal requer o fortalecimento da consensualidade e dos canais de diálogo, bem como da visão procedimentalista entre o Estado e os indivíduos, para que seja possível uma gestão democrática.

Não se pode afirmar que temos uma Administração Pública democrática, já que ainda está eivada de resquícios de atuação unilateral na tomada de decisões que versam sobre o interesse público, o que corrobora com a concepção monopolista e autoritária que se predominava no século XIX.

A democracia participativa dos cidadãos na atividade administrativa juntamente com a Administração Pública pode ser considerada como uma forma de solução dos problemas ocasionados em virtude de uma má gestão pública por parte do Estado, sob a ótica da efetivação dos direitos fundamentais. Entretanto, faz-se necessário que os cidadãos tenham consciência da responsabilidade que a democracia participativa pode ensejar na Administração do Estado, afinal, eles são os titulares dos direitos fundamentais.

Assim, a gestão pública da Administração Pública, de acordo com os ditames da Constituição Federal de 1988, tem que ser pautada nos critérios da democracia participativa, como forma de legitimação da sua atuação estatal.

É partir de uma Administração Pública consensual, com a criação de canais e/ou mecanismos de diálogos e interação entre o Estado e sociedade organizações civis dão início ao processo de transição no atual modelo de gestão pública. A construção de uma Administração Pública democrática somente se dará com a efetivação da cidadania e da participação administrativa, onde o cidadão contribuirá com a definição de políticas públicas e na construção da decisão administrativa, fortalecendo a interação entre Estado e sociedade.

Contudo, acredita que a participação administrativa do cidadão na atuação da Administração Pública garante a legitimidade das suas ações e concretiza a efetivação dos direitos fundamentais, de modo a consolidar o paradigma de Estado Constitucional Democrático de Direito adotado pela Constituição da República de 1988.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 15 jan. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: 1999.

CASSESE, Sabino. **La arena pública: nuevos paradigmas para El Estado**. In: _____. La crisis del Estado. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O cidadão, a administração pública e a nova Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 27, n. 106, p. 81-98, abr./jun. 1990.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DIAS, Maria Teresa Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Responsabilidade do Estado pela função jurisdicional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar 1993.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª Ed. Lúmen Juris, 2011.

FREITAS, Juarez. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II.

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Administração Pública ainda sem democracia**. Problemas brasileiros, São Paulo, a. 23, n. 256, p. 37-53, mar./abr. 1986.

_____. **O direito administrativo em evolução**. 2ª. ed. São Paulo: RT, 2003.
MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3ª ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.

_____. **Participação administrativa**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.