

Processo Administrativo:

AULA 8 – A Importância da Participação Democrática: Direito Administrativo Democrático



PROFESSOR DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)
São Paulo (SP), 2º semestre de 2017.

Sumário de aula

1. Administração Pública Democrática
 2. Participação Popular na CF/88
 3. Participação Popular e Processo Administrativo
 4. Controle Social e Agências Reguladoras
 5. Polêmica do Decreto nº 8.243/14
 6. PMI Social
 7. Lei Orgânica de São Paulo – PROGRAMA DE METAS
-

1. Administração Pública Democrática

“A Administração Pública contemporânea configura a interface entre o Estado e a sociedade. (...) A principal função do aparato administrativo estatal é receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social.”

➤ “Concebida como a possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão da Administração pública, de caráter **consultivo** ou **deliberativo**, a **participação popular na Administração pública** – ou participação administrativa – **é considerada um dos principais meios para tornar efetiva a democracia administrativa.**” (JUSTINO DE OLIVEIRA: 2010)

De acordo com J. J. Canotilho, a **democratização da administração** manifesta-se:

- a) Na substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial;
- b) Na introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual;
- c) Na participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em determinados setores da Administração;
- d) Na transparência ou publicidade do processo administrativo; e
- e) **Na gestão participada, que consiste na participação dos cidadãos por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão Administração Pública.**

1. Administração Pública Democrática



PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

As políticas públicas, pensadas em termos do debate da democracia, requerem a existência de espaços de participação – consultivos e deliberativos – desde a sua formulação, até o processo de implementação e também de avaliação. A aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo destas políticas, a partir de uma nova modalidade de relação entre governantes e governados. Uma relação que se estabeleça dando voz aos diversos atores e temas, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes, ao mesmo tempo em que seja possível acesso à informação, conhecimento e poder aos seus participantes, tanto gestores como beneficiários. A partir da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nos processos decisórios tornou-se a expressão maior do processo de inovação da gestão pública brasileira.

6º Seminário Temático, Coordenadores: Regina Laisner (UNESP/Franca) e Lindijane Almeida (UFRN)

2. Participação popular na Constituição Federal/88

“No que tange à realidade institucional brasileira, a **junção da noção de democracia à de Estado de Direito**, levada a efeito pela atual **Constituição**, muito mais que estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal, foi responsável pela atribuição aos cidadãos de um direito de primeiríssima grandeza, de importância inquestionável: **o direito de participação nas decisões estatais.**”

Ada Pellegrini Grinover pondera que:

“a Constituição pátria de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da Administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa.”
(1991)

Constituição Federal

Não é possível deixar de notar que o Texto Constitucional, em diversos momentos, pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa.

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

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

Art. 29. 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**; ([Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#))

Art. 182. A **política de desenvolvimento urbano**, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Constituição Federal

Art. 194. 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.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com **participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.** [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

Art. 198. As **ações e serviços públicos de saúde** integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um **sistema único**, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

III - **participação da comunidade.**

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da **seguridade social**, previstos no art. 195, além de outras fontes, e 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.

Constituição Federal

Art. 206. O **ensino** será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)

VI - **gestão democrática do ensino público**, na forma da lei;

Art. 216. Constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)

§ 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.

Art. 225. 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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de **ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente**; (...)

Legislação infraconstitucional

- Com relação ao processo licitatório, a **Lei nº 8.666/93** estabelece, em seu art. 39, caput, que o mesmo será obrigatoriamente iniciado por audiência pública, “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” da mesma lei.
- Resolução **CONAMA nº 009/87**. Nos termos do art. 2º, caput, “sempre que julgar necessário, ou quando **for solicitado por entidade civil**, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública.”

3. Participação popular e processo administrativo

“É forçoso admitir que **processo e participação são institutos indissociáveis**. Na feliz colocação do argentino Roberto Dromi, processo administrativo é o **instrumento jurídico que viabiliza o exercício efetivo da participação dos cidadãos**; é “a ferramenta jurídica idônea a regular as relações entre governantes e governados”. (JUSTINO DE OLIVEIRA: 2010)

- **Em 1999 entrou em vigor a Lei nº 9.784/1999, que estabeleceu alguns mecanismos de participação popular:**
 - Consulta pública;
 - Audiência pública; e
 - Outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

3. Participação popular e 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.

Consulta pública: mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação. (Decreto 8.243/14)

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.

Audiência pública: mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais. (Decreto 8.243/14)

3. Participação popular e processo administrativo

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.



Conferências, encontros, enquete pela Internet, consultas eletrônicas ou organizar outros tipos de participação presencial, além da consulta e da audiência pública.

- **Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.**

4. Controle social e agências reguladoras

No âmbito das agências reguladoras há várias normas contemplando diferentes formas de participação do cidadão junto as agências: a instituição de ouvidorias, audiências públicas, consulta públicas, criação de conselhos, sistema de disquedênúncia etc.

ANATEL: Lei nº 9.472/97

Art. 42. **As minutas de atos normativos** serão submetidas à **consulta pública**, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, **devendo as críticas e sugestões merecer exame** e permanecer à disposição do público na Biblioteca.

ANEEL: Lei nº 9.472/96

Art. 4º, § 3º O **processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos** do setor elétrico ou **dos consumidores**, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de **audiência pública** convocada pela ANEEL.

ANP: Lei nº 9.478/97

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de **audiência pública** convocada e dirigida pela ANP. (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011)



ANTT e ANTAQ: Lei nº 10.233/01

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de **audiência pública**.

5. Polêmica do Decreto nº 8.243/14

O Decreto nº 8.243/14 instituiu a **Política Nacional de Participação Social – PNPS**, com o objetivo de **fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública e a sociedade civil nos ciclos das políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública federal.**

A medida entrou em vigor em um conturbado momento da vida social brasileira, pós-manifestações de junho de 2013 e pré-eleição de 2015, em que era preciso dar uma resposta aos legítimos anseios da sociedade reclamados nas manifestações de 2013, mas no qual o governo já não gozava dos altos índices de aprovação do final do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

Logo após o anúncio efusivo da PNPS, a proposta começou a ser questionada por intelectuais e setores da oposição. Já em 07 de junho de 2014, apenas duas semanas depois da publicação e divulgação do Decreto, o jornal O Estado de São Paulo veiculou notícia de grande repercussão alertando para o “risco de criação de um poder paralelo por meio da atuação dos conselhos populares”. Setores mais oposicionistas da mídia atribuíram e propagaram a pecha de “bolivariano” ao Decreto, em uma alusão ao desvirtuamento do regime democrático.

No âmbito do Poder Legislativo, a discussão também foi bastante acesa. Alguns parlamentares propuseram Projetos de Decreto Legislativo (PDC) com a finalidade de sustar os efeitos do Decreto nº 8.243/14. No dia 28.10.2014, apenas dois dias após da “apertada” reeleição da Presidente Dilma Rousseff, a Câmara dos Deputados aprovou o PDC nº 1491/14, que objetivava sustar os efeitos do mencionado decreto. Neste momento, o PDC aguarda votação no Senado.

Última tramitação: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>

20/11/2015CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Situação: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO

Ação: Retirado de Pauta.

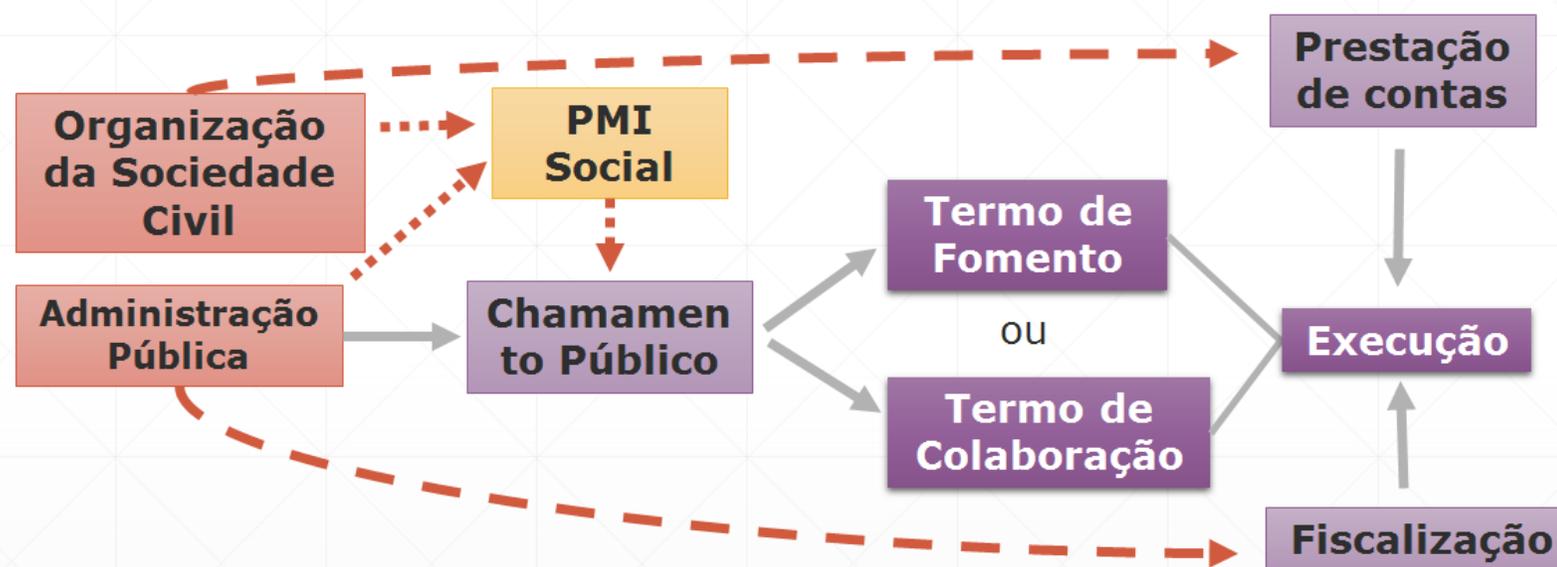
Matéria pronta para a Pauta na Comissão, com voto do Senador Ronaldo Caiado, favorável ao Projeto.

6. PMI Social

➤ PMI Social

Art. 18, da Lei nº 13.019/14 (Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias). É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como 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. (A lei ainda não entrou em vigor).

Regime de mútua cooperação público-privada



7. Lei Orgânica de São Paulo – PROGRAMA DE METAS

- Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:
- I - a prática democrática;
- (...)

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

Referências

- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. 2010.
 - OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. 2010.
 - OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. 2010.
 - OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança Pública e Parcerias do Estado: Novas Fronteiras do Direito Administrativo. In Direito Administrativo. Estudos em homenagem ao Professor Marcos Juruena Villela Souto. 2015.
-