

ARTIGOS



**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO UM DOS PILARES DO DIREITO  
ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO**

**LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO UNO DE LOS PILARES DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO CONTEMPORÁNEO**

**POPULAR PARTICIPATION AS ONE OF THE PILLARS OF CONTEMPORARY  
ADMINISTRATIVE LAW**

---

Rafael Crespo Maciel Machado<sup>1</sup>

**RESUMO:**

Este artigo tem por objetivo analisar as transformações pelas quais vem passando o Direito Administrativo, com foco para as atuais possibilidades de participação direta do indivíduo na formação da vontade do Estado, por intermédio das audiências públicas e das ouvidorias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Paradigma. Democracia. Participação.

**RESUMEN:**

Este artículo tiene como objetivo analizar las transformaciones que ha estado experimentando el Derecho Administrativo, centrándose en las posibilidades actuales de participación directa del individuo en la configuración de la voluntad del Estado, a través de audiencias públicas y defensores del pueblo.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pelo Centro Universitário Fluminense (2010). É pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Fluminense (2016). Advogado. Professor do Centro Universitário Fluminense desde 2018. E-mail:

**PALABRAS CLAVE:** Paradigma. Democracia. Participación.

**ABSTRACT:**

This article aims to analyze the transformations that Administrative Law has been going through, focusing on the current possibilities of direct participation of the individual in shaping the will of the State, through public hearings and ombudsmen .

**KEY WORDS:** Paradigm. Democracy. Participation.

## 1. INTRODUÇÃO

Antes de discorrer sobre o tema deste artigo e considerando que esta edição deste periódico tem como um de seus escopos precípuos celebrar os sessenta anos do Curso de Direito do UNIFLU (antiga Faculdade de Direito de Campos), gostaria de render uma singela homenagem aos professores que lecionaram e ainda lecionam a disciplina de Direito Administrativo no UNIFLU.

Ministrar a disciplina em evidência não é uma missão fácil, na medida em que impõe uma atualização constante e uma profunda reflexão acerca da relação Estado-indivíduo, relação essa corriqueiramente marcada por tensões, razão pela qual parabenizo todos aqueles que se dedicaram, com afinco, a cumprir esta hercúlea missão em nossa instituição agora sexagenária.

Avançando sobre o tema proposto, cumpre fazer um paralelo entre o Direito Administrativo de outrora e o que se tem hoje.

No Brasil dos séculos XIX, XX e início do século XXI, notadamente em sua primeira década, vigoravam, na seara administrativista, diversos dogmas, verdades inquestionáveis, como, por exemplo, a Supremacia do Interesse Público, a Legalidade e a insindicabilidade dos atos administrativos discricionários. Inclusive, tive minha formação acadêmica forjada sobre essas verdades absolutas.

Com a argúcia que lhe é peculiar, sobre este ponto, escreve Gustavo Binenbojm:

[...] Nesta toada, é possível identificar quatro paradigmas clássicos do direito administrativo que fizeram carreira no Brasil [...] I) o dito princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que serviria de fundamento e fator de legitimação para todo o conjunto de privilégios de natureza material e processual que

constituem o cerne do regime jurídico-administrativo [...] II) a legalidade administrativa como vinculação positiva à lei, traduzida numa suposta submissão total ao agir administrativo à vontade previamente manifestada pelo poder legislativo [...] III) a intangibilidade do mérito administrativo, consistente na incontornabilidade das escolhas discricionárias da Administração Pública, seja pelos órgãos do contencioso administrativo, seja pelo Poder Judiciário (em países, como o Brasil, que adotam o sistema de jurisdição única), seja pelos cidadãos, através de mecanismos de participação direta na gestão da máquina administrativa [...] (BINENBOJM, 2014, 23-24).

Outrossim, neste momento histórico, enxergava-se o cidadão como um verdadeiro súdito, sempre ocupando uma posição de inferioridade perante o Estado, ostentando, desta forma, um papel social eminentemente passivo.

Enfim, não se vislumbrava no indivíduo alguém capaz de influenciar, participar e controlar os atos e as decisões estatais. Este cenário, contudo, tem experimentado alterações sensíveis, como bem observa Flávio Amaral Garcia:

[...] No direito administrativo contemporâneo o consenso vem gradativamente substituindo a atuação imperativa dos entes públicos(...) A supremacia e a subordinação cedem espaço a atos de coordenação, calcados na consensualidade, que terão por objeto a composição de interesse aparentemente antagônicos. A lógica subjacente a essa linha de pensamento é no sentido de que as atividades calcadas na consensualidade atingem maior eficácia na definição da justa medida para o interesse público específico a ser atendido e preservado [...]. (GARCIA, 2016, p. 81-82).

## **2. DOS VENTOS DEMOCRÁTICOS SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO**

Como já asseverado na introdução, o cidadão, ao longo de séculos, ostentou um papel eminentemente passivo, de sorte que não tinha qualquer ingerência na formação da vontade estatal. No entanto, nos últimos anos, esta realidade sofreu modificações dignas de nota.

Neste diapasão, destaco o instituto das audiências públicas, que é definido por Diogo de Figueiredo da seguinte forma:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam

conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual [...] (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

Em um primeiro momento, o legislador restringiu-se a prever o instituto em comento para questões muito específicas, como, por exemplo, para licitações que envolvessem grandes valores, como se depreende do artigo 39 da Lei nº 8.666/93, *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

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente. (BRASIL, 1993, on-line).

Não obstante este início tímido, muito provavelmente em razão de um passado de imposição e ausência de diálogo, recentemente, as audiências públicas sofreram um auspicioso processo de “vulgarização”, o qual foi promovido pela Lei 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Dec. Lei nº 4.657/42), e estabeleceu:

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. (BRASIL, 2018, on-line).

A norma em foco possui inegáveis virtudes, que podem ser resumidas em um tripé:

a) confere alcance jamais visto à realização de audiências públicas;

b) determina que as audiências devam ocorrer, preferencialmente, por meio eletrônico, o que traz numerosas vantagens, como, por exemplo, um maior número de participantes;

Por oportuno, deve-se destacar que a prática de atos por meio eletrônico, notadamente por intermédio da internet, é uma tendência mundial, já havendo, inclusive, registro de países que viabilizaram a participação popular direta via internet na confecção de um novo texto constitucional (*Crowdsourcing Constitution*).

c) além disso, não basta ouvir a população, é **imprescindível** que as sugestões, críticas sejam devidamente ponderadas, consideradas na decisão estatal.

Malgrado a intenção inegavelmente positiva do dispositivo legal sobre o qual se escreve, é importante que os tribunais, a doutrina e, principalmente, a Administração Pública captem o seu espírito republicano e estimulem, sempre que possível, a realização de audiências públicas, considerando excepcional sua dispensa, a qual, em nossa visão, deve ser, necessariamente, motivada.

Outro instituo que vem ganhando força são as ouvidorias, as quais têm sua importância devidamente exaltada por Adriana Campos Silva e Breno Barbosa Cerqueira Alves:

[...] A Ouvidoria Pública constitui-se, nesse sentido, como importante canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, uma vez que apresenta suficiente permeabilidade para absorver e processar os temas colocados por diversos atores, servindo, assim, como instrumento de participação cidadã nesse processo de análise e crítica da atuação estatal. Dessa forma, a Ouvidoria Pública revela sua extrema relevância na consolidação do Estado Democrático por possibilitar a participação aberta a qualquer indivíduo, configurando-se num complemento aos institutos de proteção do cidadão e de controle da Administração Pública [...] (SILVA, 2014, p. 144).

Neste contexto, não há como deixar de trazer à baila o novel estatuto jurídico dos usuários de serviços públicos (Lei nº 13.460/17), que, ao menos no plano legislativo, confere uma plêiade de prerrogativas a todos os usuários de serviços públicos.

Dentre os direitos, deveres e institutos, delineados na referida normativa, destacam-se as ouvidorias, que já eram previstas em outras legislações, mas que,

agora, passam a obter verdadeiro papel de destaque em uma seara deveras sensível: serviços públicos.

O estatuto supramencionado conferiu o seguinte tratamento normativo ao tema:

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente. Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes. Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos. Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos: I - o número de manifestações recebidas no ano anterior; II - os motivos das manifestações; III - a análise dos pontos recorrentes; e IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas. Parágrafo único. O relatório de gestão será: I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e II - disponibilizado integralmente na internet. Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período. (BRASIL, 2017, on-line).

As virtudes do texto legal são evidentes, no entanto, ainda assim, é possível destacar ao menos três pontos:

- a) confere densidade normativa adequada ao artigo 37, §3º, da CRFB/88;
- b) há um prazo, para que a ouvidoria entregue ao usuário a decisão administrativa final sobre a queixa apresentada, o qual não poderá superar sessenta dias;
- c) incumbe ao ouvidor não somente receber a reclamação, mas também acompanhar o andamento que a queixa receberá pelo órgão público.

### 3. CONCLUSÃO

Destarte, é possível afirmar que as recentes alterações legislativas contribuíram muito para uma verdadeira mudança de paradigma no âmbito do Direito administrativo: de uma postura impositiva e autoritária tem se avançado, progressivamente, para uma postura dialógica e consensual, na qual o cidadão passa a ter condições efetivas de interferir na formação da vontade estatal.

Por derradeiro, todavia, impõe-se um alerta: incumbe a todos dar eficácia social às normas aqui mencionadas, para que, de fato, a transformação já iniciada no plano legislativo alcance, com plenitude, seu maior objetivo: dar voz e vez ao cidadão.

### REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. – 3ª ed. Revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 23-24.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 10 fev. 2020

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657/42, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 5 fev. 2020.

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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 5 fev. 2020.

GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 81-82.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 129.

SILVA, Adriana Campos; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. Ensaio sobre a contribuição das ouvidorias públicas para a educação em Direitos humanos e para consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica – UNICURITIBA*, v. 1, n. 34, 2014. Disponível em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/789>. Acesso em: 3 mar. 2020.