

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

Aldivane Brasil Neves

Institutos de participação popular na administração pública de caráter vinculante e efetivação
de direitos sociais prestacionais

Manaus-AM

2017

ALDIVANE BRASIL NEVES

INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE
CARÁTER VINCULANTE E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS
PRESTACIONAIS

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade do Estado do Amazonas, como
requisito para obtenção do Título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a M.Sc. Glauca Maria de
Araújo Ribeiro

Manaus-AM

2017

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Estado do Amazonas

N511i
2017

Neves, Aldivane Brasil

Instituto de participação popular na administração pública de caráter vinculante e efetivação de direitos sociais prestacionais/
Aldivane Brasil Neves - Manaus: UEA, 2017.

Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2017.

1. Participação popular. 2. Instituto de participação. 3. Direitos sociais prestacionais. 4. Caráter vinculante I. Ribeiro, Gláucia Maria de Araújo (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas - Escola Superior de Ciências Sociais. III. Título.

CDU Ed. 1997 - 340

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO**

ALDIVANE BRASIL NEVES

**ISTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DE CARÁTER VINCULANTE E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS
PRESTACIONAIS**

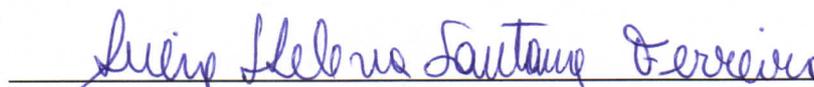
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:



Orientador (a): Profª. MSc. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro



Coorientador 2: . Prof. MSc. Adelson Silva dos Santos



Membro 3: Esp. Lúcia Helena Santana Ferreira

Manaus, de outubro de 2017.

DEDICATÓRIA

Dedico aos meus pais e à minha filha por terem sido a razão do início da caminhada na vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por diversas vezes ter feito o impossível acontecer durante minha jornada acadêmica e possibilitar a conclusão deste curso. Aos amigos, e a todos aqueles que fizeram e fazem parte da UEA que de forma direta ou indireta ajudaram-me, em especial, a minha professora orientadora pela paciência e generosidade.

RESUMO

A escopo da presente monografia foi o estudo dos institutos de participação popular na Administração Pública de caráter vinculante. O intuito foi o de demonstrar a importância de tais institutos como forma de efetivação dos direitos sociais prestacionais, tais como, a saúde, a alimentação, a moradia, o transporte, etc. Descreveu-se dos direitos sociais prestacionais os fundamentos históricos e previsão legislativa. E dos institutos de participação popular foram descritos seus fundamentos e classificação de modo geral, e específico os institutos de caráter vinculante, consubstanciados na Constituição de 1988 e legislação infraconstitucional. Estudou-se ainda, a ligação entre tais institutos e o princípio da eficiência na Administração Pública. Como conclusão, mostrou-se que tais institutos, são de fundamental importância para a sociedade brasileira, haja vista que somente com a participação popular alguns direitos podem ser exigidos de forma contundente. A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, baseada principalmente em livros jurídicos e artigos científicos retirados da internet.

Palavras-chave: Participação Popular, Institutos de Participação de Caráter Vinculante. Direitos Sociais Prestacionais.

ABSTRACT

The scope of this monograph was the study of the institutes of popular participation in Public Administration. The aim was to show the importance of these institutes in the implementation of the social rights of the people, such as health, housing, food, etc. the methodology used was that of bibliographic research, based mainly on legal books and scientific articles. It was described the main institutes of popular participation, as well as those that have a binding character, embodied in the Brazilian Law. As a conclusion, it was shown that such institutes, although fragile, are of fundamental importance for Brazilian society, given that only with the participation of the public can certain rights be demanded. The link between these institutes and the principle of efficiency in Public Administration was also studied.

Keywords: Public Administration, Popular Participation, Social Rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 FUNDAMENTOS DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS	11
2.1 EVOLUÇÕES DO ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
2.1.1 Participação Popular no Estado Liberal de Direito	13
2.1.2 Participação Popular no Estado Social.....	19
2.1.3 Participação popular no Estado Democrático de Direito	24
2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	26
2.3 HISTÓRICO E FUNDAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS.....	28
3 PREVISÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	32
3.1 DEFINIÇÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
3.1.1 Instituto de participação de natureza administrativa e instituto de participação de natureza jurídica	33
3.2 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	39
3.3 CITAÇÕES DIRETAS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 RELACIONADAS AOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS	42
3.4 REFERÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL RELACIONADAS AOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS	44
3.5 OS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	47
4 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CARÁTER VINCULANTE COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS.....	52
4.1 CLASSIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADMINISTRATIVOS	53
4.2 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADMINISTRATIVO DE CARÁTER VINCULANTE	56
4.2.1 Conselhos deliberativos	57
4.2.2 Plebiscito e referendo administrativos.....	62
4.2.3 Eleição para funções de chefia e de direção	64
5 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Dentro do conjunto de normas do Direito Administrativo Brasileiro estão previstos vários tipos de institutos de participação popular de natureza administrativa que permitem a atuação dos administrados de forma direta nos atos da Administração Pública. A finalidade da Administração Pública é de garantir o bem comum da coletividade administrada, mas “se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social.”¹

A finalidade da Administração Pública tem sido entendida para prestar a garantia dos direitos fundamentais e sociais aos administrados de maneira satisfatória e efetiva. Porém, o modelo de administração representativa tem se mostrado deficiente e fracassado. Os administrados, principalmente os mais desfavorecidos economicamente, sofrem com essa crise de não efetivação de direitos que fere a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos constitucionais da nossa Carta Maior.

A participação popular tem um significado simples de satisfazer as necessidades do cidadão como indivíduo em grupo, associação ou organização. Participar significa ainda, atuar de forma plena pela via além da administrativa, também pela legislativa e judiciária no sustento do interesse público, que se reflete nas aspirações de todos os segmentos sociais.

Baseado nessas considerações, muitos artigos da Constituição de 1988 preveem de forma explícita a participação do cidadão na Administração Pública, e isto passou a ser uma exigência da nossa sociedade em meio a crise atual na política brasileira, assim almeja solidificar cada vez mais a democracia como um imperativo social, ainda que algumas vezes, a participação popular tenha sido interpretada erroneamente para fins ilegítimos, como estratégia de manipulação política.

Neste estudo, faz-se uma análise de como os institutos de participação popular colaboram para a aplicação dos direitos sociais prestacionais. E para isso, foram utilizadas na pesquisa fontes de cunho bibliográficos de livros e de artigos científicos disponibilizados em bibliotecas e sítios na internet que atestam de forma simples e objetiva a possibilidade do meio. E assim, com o intuito de se chegar ao objetivo de explanar a vinculação entre os institutos de participação popular e a aplicação dos direitos sociais prestacionais, o trabalho foi elaborado da seguinte forma.

¹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 86.

O primeiro capítulo versa sobre os fundamentos dos institutos de participação popular na Administração Pública, como também, a origem dos direitos sociais prestacionais. Aborda-se como a evolução histórica do Estado interferiu nas necessidades sociais almejadas pelos administrados, e ainda a análise do que é a democracia participativa como fundamento histórico para o agir do cidadão em defesa de seus direitos.

No capítulo segundo, aborda-se as previsões dos institutos de participação e dos direitos sociais prestacionais previstos na legislação brasileira, que fundamenta de forma explícita que os meios são legalmente garantidos, e é notável que assim devem ser, haja vista a observância do princípio da legalidade que o garante perante a Administração Pública como um meio aplicável e com resultados assegurados na função administrativa estatal. Considerando que a Administração Pública é regida sobre princípios, pôde ser achado que o princípio da eficiência tem uma íntima ligação com os intuitos de participação no sentido de assegurar a efetividade de direitos com qualidade. E para melhor esclarecimento do leitor, apresentamos a classificação e comparação do procedimento de institutos de natureza administrativa com os institutos de natureza jurídica.

Por fim, o capítulo terceiro descreve a classificação dos institutos de participação popular administrativo de modo geral, como também a referência desses institutos na doutrina estrangeira com características genéricas aos do ordenamento jurídico brasileiro, e de forma específica os de caráter vinculante, delineando suas características e formas procedimentais, deste modo cumprindo o objetivo deste trabalho que é de levar a sociedade conhecimento sobre este meio como possibilidade de atuação junto a Administração Pública.

2 FUNDAMENTOS DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS

2.1 EVOLUÇÕES DO ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o fito de situar os Institutos de Participação Popular no âmbito da Administração Pública faz-se necessária a análise de uma cadeia evolutiva, onde são partes: o Estado, a Administração Pública e a Participação Popular.

Assim, nesta engrenagem, os reflexos da evolução estatal na Administração Pública se verificam na forma de atuar quando no cumprimento de suas funções estatais. Entretanto, a Administração Pública não consegue operar de maneira satisfatória, logo surge, a necessidade da atuação da Participação Popular com a finalidade de garantir a eficácia de direitos, em especial, dos direitos sociais prestacionais, e, para isso, os cidadãos têm como meio legítimo de atuação, os Institutos de Participação Popular previstos no ordenamento jurídico, amparado constitucionalmente no Estado Democrático de Direito, e disciplinado no Direito Administrativo.

De início, para que o entendimento do assunto em tela seja feito de forma satisfatória, faz-se necessária a descrição, ainda que breve, dos conceitos de Estado, Administração Pública e Participação Popular.

Dada a ampla gama de acepções, principalmente do termo Estado, é prudente focalizar o termo em seu aspecto político e jurídico.

A palavra Estado² vem do latim, *status*, e seu nascimento se deu no século XIII. De fato, Estado refere-se diretamente à soberania de um território, tendo estrutura própria e sendo

² Estado (latim *status*, -us, posição de pé, postura, posição, estado, situação, condição, forma de governo, regime) s. m.6. Nação considerada como entidade que tem governo e administração particulares. (Geralmente com inicial maiúscula.)7. Governo político do povo constituído em nação. (Geralmente com inicial maiúscula.) Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>. Acesso em: 11.nov.2017.

organizado politicamente. Mais ainda, Estado pode ser concebido como o conjunto das instituições que exercem o controle e a administração de uma nação soberana.

Já a Administração Pública³ refere-se aos “poderes criados, distribuídos e administrados pelo governo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para atender às necessidades e interesses da coletividade (...)”.

Di Pietro⁴ ensina que são dois os sentidos em que, geralmente, se utiliza a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Apesar de não se exaurir a questão da explicação sobre o conceito de Administração Pública, o que foi descrito mostra-se suficiente para o bom entendimento do leitor, haja vista que o cerne do trabalho versa sobre a participação popular e os direitos prestacionais.

Definir ou conceituar Participação Popular envolve algo muito mais profundo do que uma simples menção superficial do tema, isso porque, não raro, há controvérsias semânticas acerca do termo. Porém, em sentido amplo, o termo é compreendido como a contribuição dos setores populares e suas organizações, mas também é utilizado pelos vários governos quando se referem a políticas e programas governamentais, que, apesar de tratarem o termo como popular, em alguns casos não envolve a participação popular em sentido decisório.

Teixeira⁵ faz uma proposta, ou seja o uso de um termo mais adequado para participação popular, a denominação conceitual de Participação Cidadã, “como exercício da cidadania ativa (...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e

³ GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. – 14.ed. – São Paulo: Rideel, 2011. p.57.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.120.

⁵ TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global – limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. p. 30.

Mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações.”

Diante dos conceitos apresentados, já se pode vislumbrar um entendimento melhor acerca da evolução das formas de Estado em relação à participação popular em cada um deles.

No tópico a seguir, é feita uma descrição geral sobre o Estado Liberal, encadeando as características peculiares da participação popular nesse tipo de Estado.

2.1.1 Participação Popular no Estado Liberal de Direito

Existe um termo que é a base para se tratar do Estado Liberal de Direito, o termo é “liberalismo”. Ele possui diversos significados, pode-se dizer que é rico, polissemicamente falando.

O Estado de Direito Liberal institucionalizou-se na Revolução Francesa de 1789, no fim do século XVIII, constituindo o “primeiro regime jurídico-político da sociedade que materializava as novas relações econômicas e sociais, colocando de um lado os capitalistas (burgueses em ascensão) e do outro a realeza (monarcas) e a nobreza (senhores feudais em decadência).”⁶

Tal revolução se caracterizou por uma revolta social dos burgueses, no contexto do Terceiro Estado francês, que evoluiu de classe dominada e discriminada para dominante e discriminadora, derrubando os sustentáculos do absolutismo, levando ao Estado Monárquico autoritário à bancarrota.⁷

Os revolucionários franceses tinham um lema: "Liberdade, Igualdade e Fraternidade", que se referia as reais aspirações burguesas: liberdade do indivíduo para a ampliação de seus empreendimentos e a obtenção do lucro; igualdade jurídica com a aristocracia, que almejava o completo fim das discriminações; e fraternidade dos camponeses e *sans-culottes*,⁸ com o desejo de que estes dessem apoio à revolução e fossem à luta por ela.⁹

⁶ LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

⁷ *Idem*.

⁸ Assim denominados porque usavam calças compridas e largas, ao contrário dos ricos, que usavam calças curtas e apertadas até a altura do joelho, chamadas de culottes.

⁹ LA BRADBURY, op. cit.

Nessa esteira, consoante os ensinamentos de José de Albuquerque Rocha¹⁰ e Carlos Ari Sundfeld¹¹ apud La Bradbury¹², as seguintes características básicas do Estado Liberal são: não intervenção do Estado na economia, vigência do princípio da igualdade formal, adoção da Teoria da Divisão dos Poderes de Montesquieu, supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental e garantia de direitos individuais fundamentais.

Segundo os autores em foco, os burgueses emergentes detinham o poder econômico, e a nobreza e a realeza mantinham o poder político. Assim, nota-se que o princípio da não intervenção do Estado na economia, defendido pelo Estado Liberal, foi uma estratégia da burguesia para evitar a ingerência dos antigos monarcas e senhores feudais nas estruturas econômicas da época, garantindo a liberdade individual para a expansão dos seus empreendimentos e a obtenção do lucro. Dessa forma, os capitalistas em ascensão tinham liberdade para ditar a economia a seu favor, através da prática da autorregulação do mercado.

De acordo com os autores em tela, pregava-se a mínima intervenção do Estado na economia, onde surge a figura do "Estado Mínimo", defendendo a ordem natural da economia de mercado, com o intuito de expandir seus domínios econômicos. Sendo que uma outra característica do Estado Liberal era a defesa do princípio da igualdade, uma das maiores aspirações da Revolução Francesa. No entanto, é preciso observar quais fatores influenciaram a burguesia em ascensão a pregar a aplicação de tal princípio. Cabe ressaltar que a igualdade aplicada é igualdade formal, na qual se ansiava pela submissão de todos perante a lei, afastando-se o risco de quaisquer tipos de discriminação. Assim, sob a égide de tal fundamento, todas as classes sociais seriam tratadas de maneira uniforme, pois as leis teriam conteúdo geral e abstrato, não sendo aplicadas especificamente para determinado grupo social.

Na verdade, seria outra estratégia da burguesia, pois se sabe que o sistema feudal possuía uma estrutura de estamentos ou de ordens, isto é, era composto por várias classes sociais, a que correspondiam diferentes ordenamentos jurídicos. Essa gama de textos legais vigentes representava que a lei e a jurisdição eram diferentes, variavam conforme o grupo

¹⁰ ROCHA, José de Albuquerque. 1995, p. 128. *Apud* LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4º ed. 7º tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2006. *Apud* LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

¹² LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

social do destinatário da norma. Essa situação fazia com que a realeza e a nobreza tivessem muitos privilégios, enquanto os burgueses eram discriminados.

Nota-se, assim, que essa gama de ordenamentos jurídicos criava temor à classe burguesa, pois temia que a nobreza, que era detentora do poder político, continuasse implementando leis que privilegiassem apenas a eles mesmos.

De acordo com La Bradbury¹³, os capitalistas pensaram na criação de um ordenamento jurídico único, que defendia a igualdade formal, onde a lei seria igual para todos, e possuiria conteúdo geral e abstrato, e seria aplicada sem distinção a todos os grupos sociais, e não seria permitido o estabelecimento de prerrogativas para uma classe em específico, em detrimento de outras, surgindo, desta forma, o conceito de Estado de Direito e a figura da Constituição, que passava a limitar os poderes do governante, almejando conter seus arbítrios, que existiam no Estado Monárquico, sintetizados na célebre frase do rei Luiz XIV, símbolo do poder pessoal: "O Estado sou Eu".

No que se refere à Teoria da Separação dos Poderes de Montesquieu, que foi adotada pelo Estado Liberal, José de Albuquerque Rocha, apud La Bradbury, demonstra que o objetivo de Montesquieu ao idealizar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, era preservar os privilégios da sua própria classe, a nobreza, ameaçada tanto pelo rei, que almejava recuperar sua influência nacional, quanto pela burguesia, que dominando o poder econômico, intentava o poder político. Montesquieu elaborou, então, sua teoria que repartia o poder entre a burguesia, nobreza e realeza, afastando, deste modo, a possibilidade de a burguesia em crescimento ser a sua única detentora de tal poder.

Deste modo, o Estado de Direito, na precisa lição de Carlos Ari Sunfeld apud La Bradbury¹⁴, pode ser definido:

(...) como o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.

¹³ LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

¹⁴ *Idem*.

Desta feita, o Estado de Direito criou a figura do *direito subjetivo público*, isto é, a possibilidade do cidadão, sendo o titular do direito, ter a faculdade de exigí-lo (*facultas agendi*) em desfavor do Estado, regulando a atividade política, situação que não era prevista no Absolutismo, no qual apenas estabelecia direito subjetivo dos indivíduos nas suas relações recíprocas, isto é, o cidadão podia exigir o cumprimento de uma obrigação pactuada com outro cidadão, mas não em face do Estado.

Desta forma, o Estado de Direito, ao passar a impedir o exercício arbitrário do poder pelo governante e garantir o direito público subjetivo dos cidadãos, reconhece, constitucionalmente, e de uma forma mínima, direitos individuais fundamentais, como a liberdade (apregoadas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a qual foi mantida como preâmbulo da Constituição Francesa de 1791), consoante os ensinamentos de Norberto Bobbio, apud La Bradbury¹⁵, assim delineados:

Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só, subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e portanto em linha de princípio invioláveis.

Assim sendo, o Estado Liberal criou os denominados direitos de primeira geração, os quais são decorrentes da condição intrínseca de indivíduo, de ser humano, estando assim, no plano do ser, civil e politicamente, que pedem do Estado uma postura negativa em decorrência dos oprimidos, englobando dentre outros, as liberdades clássicas, tais como, liberdade, propriedade, vida e segurança, chamados ainda, de direitos subjetivos materiais ou substantivos.

É mais que necessário informar que esses direitos exigiam do Estado uma postura negativa, ou seja, a omissão do Estado em não ferir o ambiente individual do nacional, o qual deixou de ser tratado com um simples súdito, subindo à condição de cidadão, o qual detinha

¹⁵ LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

de direitos que eram tutelados pelo Estado, inclusive direitos contra os próprios agentes do Estado.

De acordo com La Bradbury¹⁶, em concomitância com os direitos subjetivos materiais, foram criadas as garantias fundamentais, que eram denominadas direitos subjetivos processuais, buscando assegurar de forma efetiva, os direitos substantivos.

Independentemente dos abusos a que se refere, o surgimento do Estado liberal baseia-se nos princípios proclamados da soberania popular, na divisão tripartite do poder público, no cumprimento do princípio da legalidade e da igualdade formal (igualdade dos cidadãos perante a lei) e proteção dos direitos fundamentais.

Em primeira instância, um estado liberal deve permitir e facilitar o desenvolvimento de um homem livre, igual e racional, cuja convivência e harmonia sejam definidas por ações que inspirem e permitam o progresso da sociedade. Da mesma forma, a separação do privado e do público é indispensável, dado que o indivíduo tem autonomia para escolher seu projeto de vida e ser guiado por suas próprias convicções. O privado é definido como o direito à personalidade inviolável, garantindo autonomia ou controle sobre as intimidades da identidade pessoal.

Em resumo do que foi tratado neste tópico, pode-se afirmar que o Estado Liberal que teve início como Estado de Direito no século XVIII a partir das revoluções burguesas em oposição ao absolutismo da monarquia, se constituiu sobre o princípio da legalidade onde as normas criadas eram voltadas com ideias favoráveis a liberdade individual e ao mínimo intervencionismo estatal¹⁷, logo, a Administração Pública atuava restrito à expressa previsão legal.

Neste sentido, preceitua José Afonso da Silva¹⁸ ao pontuar as características do Estado Liberal:

(...) o *Estado de Direito* era um conceito tipicamente liberal; daí falar-se em Estado Liberal de Direito, cujas características básicas foram:
(a) *submissão ao império da lei*, que era a nota primária de seu conceito, sendo a *lei* considerada como ato emanado formalmente do

¹⁶ LA BRADBURY, Leonardo Cacao Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

¹⁷ SILVA, Enio Moraes. **O estado democrático de direito**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/794/R167-13.pdf>> Acesso em: 14 Out. 2016.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 114-115.

Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) *divisão de poderes*, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) *enunciado e garantia dos direitos individuais*.

Considerando as características apresentadas neste modelo, a Administração Pública na realização da função estatal atuava de modo indiferente diante das necessidades sociais, por causa da prevalência do individual sobre o coletivo. Neste sentido, Paulo Bonavides evidencia a atuação estatal num “inteiro alheamento e ausência de iniciativa social.”¹⁹

Di Pietro,²⁰ no artigo intitulado “Participação Popular na Administração Pública” ao analisar o estudo realizado por Mariano Baenadel Alcázar, elenca alguns fatores que deram causa ao crescimento da Administração Pública no Estado Liberal referente ao âmbito de sua atuação por causa do acúmulo de novas atribuições, dentre eles a “*separação entre Estado e Igreja*, o que fez com que a Administração Pública assumisse funções antes desempenhadas pela Igreja, em especial, nas áreas da educação, saúde e assistência social;” neste ponto, já identificamos o início da responsabilidade da Administração Pública em prover alguns dos direitos sociais prestacionais previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

A Participação Popular na função administrativa no Estado Liberal era indireta, ou seja, os cidadãos participavam através do sufrágio universal, existindo assim democracia representativa. No entanto, nem todos do povo podiam eleger seus representantes, para em seu nome exercer o poder político. Podia votar somente a classe burguesa que escolhia seu representante Legislativo conforme seus interesses. Deste modo, os menos favorecidos ficavam a mercê do alheamento estatal, tendo seus direitos desprezados. A classe burguesa tinha a seu dispor representantes no Legislativo que criavam leis que a favorecia, principalmente, no que se referia ao domínio econômico.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. 2004, p. 41. *Apud.* JUCÁ, ROBERTA LAENA COSTA. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional)–Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>>. Acesso em: 23 Set. 2016.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 08 Jul. 2016.

A garantia dos direitos individuais na prática era exercida com desigualdades. O Estado Liberal “era mais preocupado com a limitação e repartição do poder político e com a vinculação do próprio Estado à lei do que com a titularidade desse poder ou legitimidade popular de seu exercício;”²¹ Neste modelo, logo se vê a ineficiência representativa e o direito do exercício da participação popular de forma indireta ser dificultado. A forma de assegurar a proteção do cidadão através da lei, sofreu desvio de finalidade, deixou de ser plena em razão de que o modo formalista de atuação da Administração Pública não promovia a liberdade de todos os indivíduos.²²

A lei passou a promover os interesses políticos do Legislativo, que mudava frequentemente. Desse modo, houve a necessidade da reelaboração da teoria do princípio da legalidade, passando a entendê-lo não como uma forma estatal de agir, mas em conformidade com o Direito, com o objetivo de assegurar os direitos do cidadão.²³

Apesar de a interpretação legislativa ser de modo estrito, sem considerar os valores humanos, para Paulo Bonavides²⁴ “o Estado Liberal de Direito humanizou a ideia estatal, democratizando-a teoricamente, pela primeira vez, na Idade Moderna.”

A teoria da democratização era o fato de os cidadãos poderem participar na escolha de seus representantes. Posteriormente, aqueles que eram impedidos de participar através do sufrágio universal passou a reivindicar tal direito, neste sentido Alexandre Amaral Gavronski:²⁵

A participação popular acresceu ao modelo liberal de Estado de Direito a preocupação com legitimidade do exercício do poder, impondo a superação da mera exigência de formal legalidade, vale dizer conformidade a uma lei editada por representantes de uma pequena parcela da população com direito a voto, para preocupar-se com a ampliação do direito de sufrágio a toda a população.

²¹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação popular**. Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: < <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tikiindex.php>. Acesso em: 13 Nov. 2016.

²² PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 57.

²³ *Idem*, p. 58.

²⁴ NETO, Claudio Pereira de Souza. SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécies**. Ed. Lumen Juris. 2008. p. 63.

²⁵ GAVRONSKI, op. cit.

2.1.2 Participação Popular no Estado Social

Neste modelo estatal, na lição de La Bradbury²⁶,

A igualdade tão-somente formal aplicada e o absentéismo do Estado Liberal em face das questões sociais, apenas serviram para expandir o capitalismo, agravando a situação da classe trabalhadora, que passava a viver sob condições miseráveis. O descompromisso com o aspecto social, agravado pela eclosão da Revolução Industrial, que submetia o trabalhador a condições desumanas e degradantes, a ponto de algumas empresas exigirem o trabalho diário do obreiro por doze horas ininterruptas, culminou com a Revolução Russa de 1917, conduzindo os trabalhadores a se organizarem com o objetivo de resistir à exploração.

Oliveira²⁷ afirma que a Revolução Russa, haja vista a imensa adesão de operários da parte ocidental da Europa, representava a possível dissociação do Estado Liberal. A classe burguesa utilizou mecanismos que causassem um afastamento dos trabalhadores do ideal revolucionário, surgindo, assim, o Estado Social, com as características a seguir: intervenção do Estado na economia, aplicação do princípio da igualdade material e promoção da justiça social.

La Bradbury²⁸ ressalta que a burguesia, que agora detinha o poder político, passou a ser defensora do intervencionismo do Estado na economia e no campo social, almejando o fim do absentéismo do Estado, situação em que passou a se preocupar com os aspectos sociais das classes desfavorecidas, dando-lhes uma melhor qualidade de vida, com o objetivo único de conter o avanço da Revolução Russa.

²⁶ LA BRADBURY, Leonardo Cacao Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

²⁷ OLIVEIRA, Katiane da Silva. **Uma abordagem constitucional do direito civil**. 2014. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/index.php?artigos&ver=2.51818>>. Acesso em: 6 dez.2017.

²⁸ LA BRADBURY, op. cit.

Deste modo, Carlos Ari Sundfeld²⁹, *apud* La Bradbury³⁰, sintetiza afirmando que:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico).

Sobre as semelhanças e diferenças existentes entre estas duas formas de Estado, Gordillo, *apud* La Bradbury³¹, assim enuncia:

A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhes agregam finalidades e tarefas às quais antes não sentia obrigado. A identidade básica entre o Estado de Direito e Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios.

Na ótica de La Bradbury³², o Estado Social, mesmo tendo um alvo diferente com relação ao objetivo do Estado de Direito, ambos possuem afinidades, como o respeito aos direitos individuais, mormente o da liberdade, com o fito de construir as bases que ensejam a criação dos direitos sociais.

²⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4^o ed. 7^o tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2006, *apud* LA BRADBURY, op. cit.

³⁰ LA BRADBURY, op. cit.

³¹ LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

³² *Idem*.

Macenaro³³ pontua que,

os direitos de segunda geração, que se localizam no plano do ser, de essência econômica e social, que buscam melhorar as condições de vida e trabalho da população, exigindo do Estado uma atuação positiva em prol dos explorados, compreendendo, dentre outros, o direito ao trabalho, à saúde, ao lazer, à educação e à moradia.

Na lição de Penna e Thebaldi³⁴,

Os direitos públicos subjetivos criados pelo liberalismo, exigiam uma postura estatal negativa, enquanto que o Estado Social pleiteava uma postura positiva, dirigente, ativista, onde se implementassem políticas governamentais que, efetivamente, garantissem o mínimo de bem-estar à população.

Nessa esteira, de acordo com La Bradbury³⁵, ampliam-se os direitos subjetivos materiais, exigindo um maior compromisso dos governantes em relação aos governados, com o intuito de lhes proporcionar o direito à educação, saúde e trabalho, estes situados no plano do ter, de forma diferente daqueles direitos dos direitos pelo liberalismo, que se situam no plano do ser.

La Bradbury³⁶ explica que

O Estado Social tem como objetivo implementar a seguinte premissa lógica: "*é preciso ter para ser*". Isto é, é preciso ter, materialmente, um mínimo de direitos assegurados e realizados, para que o indivíduo possa ser, realmente, um cidadão.

³³ MACENARO, Amanda. **O Estado Social e a Evolução dos Direitos Sociais nas Constituições Brasileiras**. Disponível em: <<https://amandamacenaro.jusbrasil.com.br/artigos/378045784/o-estado-social-e-a-evolucao-dos-direitos-sociais-nas-constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 6 dez.2017.

³⁴ PENNA, Iana Soares de Oliveira; THEBALDI, Isabela Maria Marques. **A série Star Trek e a abolição do direito de propriedade**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/28110737-Xxiv-congresso-nacional-do-conpedi-ufmg-fumec-dom-helder-camara.html>>. Acesso em: 6 dez.2017.

³⁵ LA BRADBURY, Leonardo Cacao Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

³⁶ LA BRADUBURY, op. cit.

Cabe salientar que a primeira Constituição a consagrar os direitos sociais foi a do México, em 1917, apesar da Constituição Alemã de 1919 (de Weimar) ser a mais conhecida.³⁷

No Brasil, a primeira Constituição a prever em seu texto os direitos sociais foi a de 1934, época do governo de Getúlio Vargas, que consagrou os direitos trabalhistas.³⁸

No Estado Social de Direito a ideia de atuação negativa foi substituída pela aproximação do Estado e sociedade civil. O Estado passa a ter como característica principal a de provedor social conforme definição de Paulo Bonavides:³⁹

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas [...] confere [...] os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

Em razão do Estado Social ter surgido sobre o fundamento dos ideais da segunda geração, a igualdade, o Estado deveria visar o bem-estar da coletividade de maneira igualitária como fim maior, pois “a liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens.”⁴⁰

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ BONAVIDES, Paulo. 2004, p. 188. *Apud.* JUCÁ, ROBERTA LAENA COSTA. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal.** 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional)–Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>>. Acesso em: 23 Set. 2016.

⁴⁰ *Idem.*

Os reflexos deste modelo estatal fizeram com que a Administração Pública fosse ainda mais necessária na garantia dos direitos dos cidadãos. A atuação do Estado no domínio econômico e a prestação de serviços sociais através de políticas públicas específicas, fizeram com que a atuação da Administração Pública torna-se fundamental para a vida da coletividade.⁴¹

Neste sentido, Di Pietro preceitua que “nas democracias ocidentais está vigente a noção de Estado Social de Direito, à qual é inerente a ideia de prestação de serviços, pelo Estado, à população, em grandes proporções.”⁴² Por consequência desta noção ao modelo estatal em comento, a Administração Pública passa a ficar sobrecarregada de funções em prestar diversos serviços.

No entendimento de Alexandre Amaral Ganvroski o Estado Social de Direito estava “voltado à construção da igualdade material por meio da efetividade de direitos sociais, mas indiferente aos meios pelos quais se alcançaria esse fim.”⁴³ A problemática em prover grandes quantidades de serviços estava também em como cumprir tal dever.

2.1.3 Participação popular no Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito surge como uma tentativa de corrigir algumas falhas presentes no Estado Social.

O doutrinador José Afonso da Silva, nos ensina que a igualdade pregada pelo Estado Liberal, fundada num elemento puramente formal e abstrato, qual seja a generalidade das leis, como analisado anteriormente, não tem base material que se realize na vida concreta.

A tentativa de corrigir isso, na doutrina do constitucionalista, foi a construção do Estado Social, que, no entanto, não conseguiu garantir a justiça social nem a efetiva participação democrática do povo no processo político.

O Estado Social, consoante os ensinamentos de Paulo Bonavides⁴⁴, não atendia efetivamente aos anseios democráticos, pois a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, a Inglaterra de Churchill, bem como o Brasil de Vargas tiveram esta estrutura

⁴¹ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 39.

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 08 Jul. 2016.

⁴³ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Participação popular. **Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em:** <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tikiindex.php>>. Acesso em: 13 Nov. 2016.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 17.

política, concluindo o ilustre constitucionalista que "o Estado Social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional socialismo".

Surge, então, o Estado Democrático de Direito que, na doutrina de Ivo Dantas⁴⁵, concilia "duas das principais máximas do Estado Contemporâneo, quais sejam a origem popular do poder e a prevalência da legalidade."

Diante da deficiência do Estado Social surge no século XX o Estado Democrático que se constituiu sobre o princípio da soberania popular conforme entendimento de José Afonso da Silva:⁴⁶

Este se funda no princípio da soberania popular que, impõe 'a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas ao seu completo desenvolvimento'. Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

No Estado Democrático de Direito o reflexo acentuado na Administração Pública é a garantia da participação do particular, dos cidadãos, de forma direta junto à atuação estatal. Neste sentido Di Pietro afirma que:

(...) a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da

⁴⁵ DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989. p. 27.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 119.

Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.⁴⁷

Logo, neste estágio da evolução estatal que atualmente se contempla, a participação popular tem fundamento na garantia do cidadão em atuar de forma semidireta quando representado pelo Legislativo e através dos institutos de Participação Popular previsto na Constituição e na legislação infraconstitucional, amparado pelo artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

O Estado Democrático de Direito foi proclamado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo primeiro que, consoante as lições de José Afonso da Silva, não se trata de "mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já está proclamando e fundando."⁴⁸

A Carta Maior, por meio do regime democrático, busca garantir a participação popular no processo político, estabelecer uma sociedade livre, justa e solidária, em que todo o poder emana do povo, diretamente ou por representantes eleitos, respeitando a pluralidade de ideias, culturas e etnias, considerando o princípio da Soberania Popular como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Importante perceber que o Estado Democrático de Direito, instituído no Brasil pela Carta Republicana de 1988, não se resume na participação dos cidadãos no processo político, formando as instituições representativas. Na perspectiva da doutrina de Ivo Dantas⁴⁹ "deve-se evitar que se confunda, por qualquer motivo, a defesa do Estado Democrático de Direito com a defesa de um 'sistema político' que nem sempre representa o verdadeiro conceito de democracia."

Logo, assentado nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais, o regime democrático brasileiro garante não somente a participação de todos os cidadãos no sistema político nacional, mas também busca, por todos os meios assegurados constitucional e legalmente, preservar a integridade dos direitos essenciais da pessoa humana.

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 08 Jul. 2016.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.119.

⁴⁹ DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989, p. 27.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Democracia participativa⁵⁰ é um modelo de exercício de poder, onde a população participa ativamente na tomada das principais decisões políticas. A ideia da democracia participativa (também conhecida por “democracia semidireta” ou “democracia deliberativa”) surgiu nos últimos anos do século XX, aliada a crise de alguns exemplos de democracias representativas – tidas até então como o ideal da democracia.

De acordo com Lambertucci⁵¹, a participação social (...) amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira.

De modo geral, pode-se entender por democracia participativa como

(...) um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.⁵²

Os primeiros sinais de democracia, parte da constatação de que o debate em torno das ideias democráticas remonta aos filósofos gregos da antiguidade clássica. A partir daí, se firmaram as opiniões democráticas nas revoluções liberais do final do século XVIII, e teve seu posterior desenvolvimento junto com a evolução estatal consolidada no estágio atual.⁵³

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.significados.com.br/democracia-participativa/>>. Acesso em 28.out.2017.

⁵¹ LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. **A participação social no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

⁵² SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

⁵³ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 27.

No conceito posto por José Afonso da Silva,⁵⁴ a democracia está ligada a história intrínseca ao envolvimento social que se transformou em princípio de onde se fundamentou um regime político de governo exercido de maneira não abstrata:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

A democracia participativa decorre do Direito Constitucional fundado na soberania popular e no princípio da participação.

A forma de exercício do poder democrático pela qual o povo participa, resulta no tipo de democracia adotada pelo Estado que pode ser: direta, indireta e semidireta. Conforme definição de José Afonso da Silva a “*democracia semidireta* é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a *democracia participativa*.”⁵⁵ Assim, encontramos a razão fundamental dos institutos de participação popular na Administração Pública que é o meio legítimo para o exercício da democracia participativa assegurado no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal.

José Afonso da Silva afirma que “o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.”⁵⁶

E o exercício da participação direta é realizado de modo individual e independe de filiação a determinado grupo, neste sentido Di Pietro:⁵⁷

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 127-128.

⁵⁵ *Idem*, p. 138.

⁵⁶ *Ibidem* p. 143.

(...) vivemos também em um sistema em que se adota o princípio da liberdade individual, de maneira que ninguém é obrigado a filiar-se a um determinado grupo. Isto está expresso na Constituição em dois dispositivos: no artigo 5º, quando diz que ninguém é obrigado a associar-se ou a permanecer associado; e no artigo 8º, segundo o qual ninguém é obrigado a filiar-se a sindicato. Assim, essa participação do cidadão individualmente considerado é a mais importante, em termos de participação popular na Administração Pública.

2.3 HISTÓRICO E FUNDAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS

O reconhecimento dos direitos inatos ao homem é resultado de várias fontes, desde a tradição e os costumes estabelecidos numa determinada sociedade, como os pensamentos jusfilósofos, o cristianismo e o *jusnaturalismo*.

Neste sentido, Alexandre de Moraes afirma que essas ideias encontravam um ponto fundamental em comum, a necessidade de limitação e controle dos abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas e a consagração dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno contemporâneo.⁵⁸

Os direitos sociais surgiram a partir da segunda geração ou dimensão dos direitos fundamentais, no Estado Social. Os primeiros registros da positivação foram na Constituição Mexicana de 1917, na Declaração dos direitos do Povo Trabalhador e Explorado União Soviética em 1918, e na Constituição de Weimar de 1919. No Brasil o primeiro registro da fase do constitucionalismo social foi na Constituição de 1934. Após a Segunda Guerra Mundial os direitos da pessoa humana ganharam relevância, e a dignidade humana no âmbito internacional passa a ser entendida como valor supremo, estando o Estado a cumprir a tarefa de proteger e prover aos indivíduos direitos inerentes à sua existência.⁵⁹

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 08 Jul. 2016.

⁵⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 1.

⁵⁹ PESSANHA, Érica. A eficácia dos direitos sociais prestacionais. **Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 - Junho de 2006**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32796-40588-1-PB.pdf>> Acesso em: 15 Out. 2016.

No entendimento de José Afonso da Silva,⁶⁰ direitos sociais são:

(...) prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Os direitos sociais estão no rol dos direitos fundamentais previstos na atual Constituição Federal.

José Afonso da Silva⁶¹ pontua os direitos sociais do homem em duas classificações:

Entram na categoria de direitos *sociais do homem produtor* os seguintes: a liberdade de instituição sindical (instrumento de ação coletiva), o direito de greve, o direito de o trabalhador determinar as condições de seu trabalho (contrato coletivo de trabalho), o direito de cooperar na gestão da empresa (cogestão ou autogestão) e o direito de obter um emprego. São os previstos nos arts. 7º a 11.

Na categoria dos *direitos sociais do homem consumidor* entram: os direitos à saúde, à segurança social (segurança material), ao desenvolvimento intelectual, o igual acesso das crianças e adultos à instrução, à formação profissional e à cultura e garantia ao desenvolvimento da família, que são, como se nota, os indicados no art. 6º e desenvolvidos no título da ordem social.

Também na categoria dos direitos sociais do homem consumidor, foi positivado expressamente no artigo 6º da CRFB, o transporte, através da aprovação e promulgação da Emenda Constitucional n.º 90, de 15 de setembro de 2015.⁶² Esta positivação foi resultado de diversos protestos que se inflamaram pelo Brasil, em diversas cidades, com a finalidade de pressionarem o governo em prover direitos, e dentre eles, o transporte coletivo foi um direito

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 288-289.

⁶¹ *Idem*, p. 289.

⁶² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm> Acesso em: 20 Nov. 2016.

muito reivindicado, principalmente pela camada social mais desfavorecida que declaravam que sem aquele, outros direitos poderiam não ser usufruídos, a exemplo, o direito a educação, que dentro do contexto social, para que alguém possa exercer o direito de frequentar uma instituição de ensino, além da vaga para matrícula, a maioria das pessoas necessitam também de um transporte coletivo para ir até ao local.

Para o presente estudo, são abordados, como objeto, os direitos sociais do homem consumidor, que são os previstos no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, em razão de que estes envolverem prestações positivas por parte do Estado.

Os direitos sociais prestacionais, segundo Gilmar Mendes, tratam “de um tipo de direito fundamental em que os pressupostos fáticos-materiais são particularmente relevantes para o exercício pleno desse respectivo direito”.⁶³ Este tipo de direito, de acordo com o autor, requer uma atuação positiva através de políticas públicas para se concretizar o dever estatal.

Mendes ressalta a questão da existência de pressuposto fático necessário para o exercício do direito à prestação, segundo o doutrinador em tela, tal questão está atrelada na reserva do possível, tendo em vista, a escassez de recursos, e que a prestação devida pelo o Estado ao cidadão, varia de acordo com cada situação.⁶⁴

No presente estudo, a análise da efetivação dos direitos sociais prestacionais se baseia na deliberação de como aplicar os recursos, assim, não abordaremos a questão da reserva do possível, mas o mínimo existencial que através da efetivação desses direitos os cidadãos podem usufruir.

A efetivação dos direitos sociais prestacionais promove ao cidadão a garantia do mínimo existencial, que é indispensável à dignidade da pessoa humana. No entanto, a ameaça a esses direitos têm sido evidente diante da crise econômica vivida em alguns Estados, mas para isto, aplica-se a proibição de retrocesso aos direitos sociais, este princípio visa impedir que direitos sociais consagrados no ordenamento constitucional sejam extintos.⁶⁵

⁶³MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed., Saraiva: São Paulo. 2015. p. 631.

⁶⁴*Idem*, p. 642.

⁶⁵*Ibidem*, p. 643.

3 PREVISÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O ordenamento jurídico brasileiro tem contemplado a participação popular com várias previsões constitucionais e infraconstitucionais.

A vasta previsão legislativa existente decorre de que os Institutos de Participação Popular abrangem a organização da Administração Pública, logo, todos os entes federativos têm competência para legislar sobre o assunto, prevendo formas e instrumentos de colaboração entre a sociedade e a Administração Pública, sendo estes meios de participação disciplinados pelo Direito Administrativo.

Essas previsões no Direito contemporâneo fazem com que a participação do cidadão de forma efetiva no desempenho das funções estatais,⁶⁶ seja imutável, tanto em aspiração quanto em realidade. Neste sentido, Perez⁶⁷ ressalta que a participação popular:

(...) aproxima a sociedade do Estado, fazendo com que o mesmo se abra para a busca de suas finalidades primordiais, ou seja, compelindo o Estado a dar efetividades aos direitos humanos. Reforça-se, pois, a ideia de que a legalidade não é uma mera regra de funcionamento da máquina estatal, uma finalidade em si, mas, ao contrário, um instrumento em prol da efetividade dos direitos fundamentais.

⁶⁶Funções estatais no sentido subjetivo, formal ou orgânico conforme classificação de Di Pietro;

⁶⁷PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 62.

3.1 DEFINIÇÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Marcos Augusto Perez,⁶⁸ os institutos de participação popular na Administração Pública de modo geral são definidos 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.

3.1.1 Instituto de participação de natureza administrativa e instituto de participação de natureza jurídica

A Constituição Federal de 1988 prevê formas de participação popular que amparam o ativismo social em busca da efetividade de direitos, tanto por meio de institutos de natureza administrativa, quanto por meio de institutos de natureza jurídica que por meio dos quais o cidadão pode exercer o direito fundamental da participação.

Os institutos de participação popular de natureza administrativa permitem que a participação popular seja realizada de maneira direta, de forma mais próxima da realidade social junto à função da Administração Pública. Pois permite um contato direto e contínuo com a comunidade local, aborda de maneira mais específica o problema a ser debatido visando uma solução mais adequada aos administrados, de modo individual e grupal. Possibilita assim, a atuação de maneira mais constante, preventiva e atuante, sem precisar de um terceiro interventor.

Os institutos de participação popular de natureza jurídica possibilitam o exercício do controle social sobre a atividade da Administração Pública com eficácia na aplicação dos

⁶⁸ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 96.

direitos, porém, com o tempo esbarra na dificuldade de não conseguir por si só, atualizar as demandas quanto às reais necessidades dos administrados, precisando para isto ser provocado, tendo em vista que a duração do processo no âmbito do poder Judiciário pode ser demorado, o qual até chegar ao desfecho da questão, o objeto do processo poderá ficar desatualizado.

Por meio deste tipo de processo de participação, os administrados precisam sempre da intervenção do estado-juiz para dizer e exigir a efetivação de seus direitos. Dentre estes institutos previsto na Carta Maior podemos citar como exemplos a Ação Popular (art. 5º, LXXIII da CRFB), e o Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX da CRFB).

Para Bolzan de Moraes⁶⁹:

a Ação Popular é um instrumento jurídico colocado à disposição do cidadão, e só a ele, para coibir a prática de atos lesivos produzidos contra os bens especificados na norma constitucional. Tem ela conteúdo transindividual, embora a legitimação que atribua seja individual, uma vez que os benefícios produzidos e/ou prejuízos evitados não serão incorporados ao patrimônio do litigante com exclusividade, mas comporão como que um patrimônio comum solidariamente titularizado e usufruível pela sociedade como um todo distinto.

Nessa mesma linha de pensamento, Moraes⁷⁰ explica que “a finalidade da Ação Popular é a defesa de interesses difusos, reconhecendo-se aos cidadãos, *uti civese* não *uti singuli*, o direito de promover a defesa de tais interesses”.

O autor em foco ainda ressalta que

Sempre que tratada nos manuais, a Ação Popular recebe especial atenção no tocante à legitimidade ativa, vez que o termo cidadão ainda apresenta peculiar interpretação e tal personagem é requisito subjetivo para ajuizamento da demanda, vez que somente o cidadão é quem tem legitimidade.

⁶⁹ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 193.

⁷⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 193.

Paulo de Tarso Brandão⁷¹ faz ainda mais abrangente o rol de possíveis legitimados para a Ação Popular, que deve ser acatada, dada a peculiaridade de seu objeto.

Segundo Brandão,

(...) somente levando em consideração a profunda transformação operada no âmbito do Direito a partir do inter-relacionamento entre este e o Estado e, ainda, entre o Estado e a Sociedade Civil, e abandonando, em consequência, os esquemas conceituais próprios do Direito Processual Civil, buscando uma teoria geral própria para as Ações Cíveis Públicas, é que estas atingirão sua efetividade e seu objetivo, que é o de garantir a efetividade dos direitos típicos da cidadania.

Brandão ainda faz um adendo explicando que é importante lembrar que o Ministério Público, como instituição, não tem legitimidade ativa para ajuizar a Ação Popular, no entanto, cabe a ele atuar como fiscal da lei, promovendo a responsabilização dos condenados, manifestando-se, em relação ao mérito, com total independência funcional.

Como exemplos de julgados de Ação Popular na seara jurídica brasileira, mostram-se, a seguir, ementas, para que processe um melhor entendimento do que ocorre com a Ação Popular na prática dos tribunais.

STF. Ementa: E M E N T A: **AÇÃO POPULAR** – AJUIZAMENTO CONTRA A PRESIDENTE DA REPÚBLICA – PRETENDIDA DECRETAÇÃO DA PERDA DO MANDATO PRESIDENCIAL E DA PRIVAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS – FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – REGIME DE DIREITO ESTRITO A QUE SE SUBMETE A DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA CORTE SUPREMA – DOCTRINA – PRECEDENTES **AÇÃO POPULAR** NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – quer sob a égide da vigente Constituição republicana, quer sob o domínio da Carta Política anterior – firmou-se no sentido de reconhecer que não se incluem na esfera de competência originária da Corte Suprema o processo e o julgamento de **ações populares** constitucionais, ainda que ajuizadas contra atos e/ou omissões do Presidente da República. Doutrina. Precedentes. (STF - AgR Pet: 5856 DF - DISTRITO FEDERAL 0007936-65.2015.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 25/11/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-251 15-12-2015).⁷²

⁷¹ BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: novos direitos e acessos à justiça**. Florianópolis: Habitus, 2001, p. 255.

Supremo Tribunal federal - Ementa: AÇÃO POPULAR - AJUIZAMENTO CONTRA O PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL - AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AÇÃO POPULAR DE QUE NÃO SE CONHECE - AGRAVO IMPROVIDO. O PROCESSO E O JULGAMENTO DE AÇÕES POPULARES CONSTITUCIONAIS (CF, ART. 5º, LXXIII) NÃO SE INCLUEM NA ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - O Supremo Tribunal Federal - por ausência de previsão constitucional - não dispõe de competência originária para processar e julgar ação popular promovida contra o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou contra qualquer outro órgão ou autoridade da República, mesmo que o ato cuja invalidação se pleiteie tenha emanado do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou, ainda, de qualquer dos Tribunais Superiores da União. Jurisprudência. Doutrina. - A competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional - e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida -, não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os rígidos limites fixados, em “ numerus clausus” , pelo rol exaustivo inscrito no art. 102 , I , da Carta Política. Doutrina. Precedentes. (STF-AC: 2596 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 20/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACORDÃO ELETRÔNICO DJe 069 DIVULG 15-04-2013 PUBLIC 16-04-2013).⁷³

Assim como a Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo é outro instituto jurídico de relevante importância no que concerne à participação popular.

De acordo com Dantas⁷⁴, o Mandado de Segurança é uma ação de criação do Estado brasileiro, inspirado no *habeas corpus*. A primeira Constituição brasileira a prever o Mandado de Segurança foi a de 1934, no artigo 113. Com relação ao Mandado de Segurança Coletivo, sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro deu-se na Constituição de 1988, no artigo 5º, inciso LXX:

Art. 5º(...)

LXX – O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;

⁷² Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310874537/agreg-na-peticao-agr-pet-5856-df-distrito-federal-0007936-6520151000000>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

⁷³ Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23101080/agreg-na-acao-cautelar-ac-2596-df-stf>>. Acesso em: 06 dez. 2017

⁷⁴ DANTAS, Rosalliny Pinheiro. **O mandado de segurança coletivo**. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11773. Acesso em: 26 nov. 2017.

- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.⁷⁵

A autora em tela afirma que, semelhante ao mandado de segurança individual, o coletivo tem como objetivo proteger direito líquido e certo, de natureza corporativa, pertencente não a um indivíduo isolado, mas sim a um grupo de pessoas, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que houver ilegalidade ou abuso de poder perpetrado por autoridade.

A Constituição Federal de 1988 já continha a previsão do Mandado de Segurança Coletivo desde o seu início, porém, não havia legislação infraconstitucional que regulamentasse o instituto. Desta forma, utilizava-se de forma análoga a antiga lei do Mandado de Segurança Individual (lei n. 1533 de 1951), a fim de operacionalizar o Mandado de Segurança Coletivo.

Ainda, segundo Dantas, destinando-se a tutelar interesses individuais, a lei n. 1533/1951 era inadequada para reger o mandado de segurança coletivo. A fim de resolver a questão da omissão, a nova lei do Mandado de Segurança (Lei n.12.016/2009) destinou alguns de seus artigos ao Mandado de Segurança Coletivo (arts .21 e 22) e com isso procurou consagrar entendimentos, pacificar e esclarecer alguns pontos de divergência no que se refere ao instituto.

Segundo Grinover⁷⁶, não é o Mandado de Segurança Coletivo um *instituto novo*, mas, o mesmo mandado de segurança anteriormente existente, apenas com a possibilidade de veiculação de pretensão coletiva. A legitimidade no caso do mandado de segurança coletivo é restrita, isto a teor da regra das alíneas *a* e *b*, do inciso LXX, do artigo 5º, da atual Constituição, ou seja, somente aos partidos políticos, às organizações sindicais, aos órgãos de classe e às associações, não podendo haver a ampliação pelo legislador ordinário.

Exemplos de julgados referentes a Mandado de Segurança Coletivo:

⁷⁵ Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 dez. 2017.

⁷⁶ GRINOVER, Ada Pelegrini. **Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada.** Disponível em: < <http://www.tex.pro.br/home/artigos/262-artigos-abr-2014/6468-mandado-de-segurancacoletivo-legitimidade-e-objeto-consideracoes-pontuais-lei-n-12-016-2009>>. Acesso em: 29.nov.2017.

STF - Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – LEGITIMAÇÃO DE ASSOCIAÇÃO DE CLASSE – DIREITO DE PARTE DOS ASSOCIADOS. O fato de haver o envolvimento de direito apenas de certa parte do quadro social não afasta a legitimação da associação, no que definida pelo estatuto. APOSENTADORIA – ATOS SEQUENCIAIS – DECADÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE. O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784 /99, a revelar o prazo de decadência para a Administração Pública rever os próprios atos, por pressupor situação jurídica constituída, não se aplica à aposentadoria, porque esta reclama atos sequenciais. APOSENTADORIA – REGISTRO – CONTRADITÓRIO – INEXIGIBILIDADE. Conforme consta do Verbete Vinculante nº 3 da Súmula do Supremo, o contraditório não alcança o processo de registro de aposentadoria. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE PELO DESEMPENHO DE FUNÇÃO – PERCEPÇÃO CUMULATIVA COM QUINTOS – INVIABILIDADE. A teor do artigo 6º da Lei nº 8.538 /92, descabe a percepção cumulativa considerados os quintos. **Encontrado em:** -GERAL DA UNIÃO **MANDADO DE SEGURANÇA MS 25561 DF (STF) Min.** (MS 25561, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 20-11-2014 PUBLIC 21-11-2014).⁷⁷

STE.Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO IMPETRADO, EM CARÁTER PREVENTIVO, CONTRA DELIBERAÇÃO ESTATAL (TCU) QUE SOFREU, NA INSTÂNCIA DE ORIGEM, INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO REVESTIDO DE EFEITO SUSPENSIVO, INDEPENDENTE DE CAUÇÃO – SUSPENSIVIDADE QUE SUBTRAI, AO ATO IMPUGNADO, A SUA EVENTUAL POTENCIALIDADE LESIVA – SITUAÇÃO QUE INVIABILIZA A UTILIZAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA (LEI Nº 12.016/2009,ART. 5º, I) DOCTRINA – PRECEDENTES – MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO NÃO CONHECIDO RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Não se revela admissível **mandado de segurança** quando impetrado contra ato ou deliberação estatal de que caiba recurso administrativo revestido de efeito suspensivo, independentemente de caução, pois, em tal hipótese, o ato impugnado não terá aptidão para produzir efeitos lesivos que afetem o direito vindicado pelo autor do “ writ” constitucional, que se reputará – ante a ausência de interesse de agir – carecedor da ação de **mandado de segurança** . - Inviável, desse modo, a utilização simultânea, contra o mesmo ato ou deliberação estatal, de **mandado de segurança** e de recurso administrativo, com efeito suspensivo, cuja interposição independa da prestação de garantia, sob pena de carência do “ writ” mandamental. Doutrina. Precedentes. (STF – MS: 32334 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 05/08/2014, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).⁷⁸

Nessa engrenagem de funcionalidade desses institutos jurídicos, a participação popular por meio desses institutos não se perfaz de maneira linear, mas triangular, numa relação formada de maneira indireta. O cidadão atua indiretamente, uma vez que no processo de

⁷⁷ Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000254126&base=baseAcordaos>>.

Acesso em: 06 dez. 2017.

⁷⁸ Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342265/agreg-em-mandado-de-seguranca-ms-32334-df-stf>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

participação dos institutos jurídicos, o procedimento e a participação têm entre o cidadão e o direito discutido, o estado-juiz, intermediando fora da estrutura orgânica da Administração Pública. O estado-juiz dentro de sua interpretação hermenêutica diz a Administração o que se deve fazer não oportunizando que os administrados possam dizer diretamente.

3.2 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Na lição de Hely Lopes Meirelles,⁷⁹ os fins da Administração Pública é o bem comum da coletividade administrada e que:

Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

Nota-se, desta forma, que as funções administrativas são realizadas através de atos,⁸⁰ e os atos administrativos para alcançar efetividade, devem ser realizados obedecendo aos princípios da Administração Pública.

No *caput* do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, estão previstos os princípios fundamentais que regem a Administração Pública, quais são, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A doutrina ainda classifica outros princípios tidos como implícitos, estes considerados decorrentes do nosso regime político, tais como, a finalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a ampla defesa, o contraditório, a segurança jurídica, a motivação e a supremacia do interesse público.⁸¹ Pode-se entender que a relação dos institutos de participação popular com os princípios regentes da Administração Pública se

⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed., Malheiros: São Paulo. 2012. p. 88.

⁸⁰ Segundo Meirelles ato é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria".

⁸¹ MEIRELLES, op. cit. p. 89-90.

dá pela finalidade em que ambos asseguram alcançar, que é a de garantir efetividade da atuação administrativa no que se refere ao bem-estar social da coletividade.

Os princípios “constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa,”⁸² e os institutos de participação popular são como meios de instrumento constitucional na função da Administração, favorece a efetivação da ação administrativa assegurando as prestações de direitos de maneira mais condizente com a realidade dos administrados.

Numa linha de aplicação dos institutos de participação popular, assegura-se sua eficácia na função da Administração Pública, considerando a presença constante dos princípios quando da formalização e finalidade dos procedimentos que o envolvem.

Dentre esses importantes princípios, o princípio da eficiência possui uma estreita ligação com os institutos de participação popular tendo em vista que ambos têm o intuito de garantir direitos por meio da qualidade na prestação de serviços. Neste sentido, Meirelles⁸³ assevera que este princípio exige que:

(...) a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição da República pela Emenda Constitucional n.19 de 1998, este tem por finalidade combater a lentidão e a ineficiência na prestação de serviços públicos. Serve também de fundamento para os cidadãos exigir o cumprimento do dever estatal em prestar serviços de qualidade, atuando e fiscalizando de maneira consensual a execução dos atos da Administração Pública voltado para prover direitos prestacionais.

Segundo Marin e Brandelli⁸⁴, o princípio da eficiência é de difícil conceituação e carece de uma definição mais específica. No entanto, espera-se do gestor público resultados

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed., Malheiros: São Paulo. 2012, p. 90.

⁸³ *Idem*, p. 102.

⁸⁴ MARIN, Jeferson Dytz; BRANDELLI, Ailor Carlos. **O Controle da Administração Pública pela Ação Popular**. A legitimação do cidadão para fiscalização dos atos do governante. Revista Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 185 jan./mar. 2010, p. 137.

positivos na sua administração, não apenas resultados de cunho financeiro, mas também, que englobem satisfatoriamente as demandas da população, utilizando a aparelhagem pública de forma similar a uma empresa privada, buscando e logrando resultados positivos, com mais eficiência técnica do que política.

Menezes⁸⁵ explica que, por meio da Emenda Constitucional n.19 de 1998, fez-se concluso um rol de modificações na estrutura administrativa do Estado, baseados no modelo de Estado Subsidiário, e que os principais tópicos da reforma administrativa estão focalizados na flexibilização da estabilidade do servidor público, na ênfase gerencial para a melhoria da qualidade, na eficiência e redução de custos na prestação do serviço público e no fomento à participação popular.

Derani⁸⁶ ressalta que, a qualidade na Administração Pública tem como objeto precípuo o cidadão. Então, nesta seara, o cidadão é figura distinta do consumidor, pois a cidadania é um conceito mais amplo, que abarca uma dimensão ativa de participação e responsabilização.

Nas palavras da autora em foco:

O cidadão reivindica, no Estado democrático, uma participação ativa na formulação de políticas públicas e na implementação e gestão dos serviços públicos. A eficiência associada à participação visa à ressignificação da esfera pública que passa a ser vista como um *locus* da discussão democrática. Eficiência, enquanto qualificativo de um objeto, implica no seu bom funcionamento. Para dizer da eficiência de um objeto é preciso não somente conhecê-lo, mas compreender o seu modo de operar e o fim a que se destina.

Menezes⁸⁷ sintetiza a importância do princípio da eficiência na Administração Pública em sete ideias:

1. O princípio da eficiência tem como objeto ampliar a qualidade do serviço público em atenção aos outros princípios constitucionais e à satisfação do usuário. Não

⁸⁵ MENEZES, Joyceane Bezerra de. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle**. Pensar. Revista Jurídica. Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005, p. 57.

⁸⁶ DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p.143.

⁸⁷ MENEZES, op. cit.

estando a eficiência desvinculada da legalidade, da moralidade, da equidade e dos demais princípios.

2. É importante distinguir eficiência simplesmente mercantilista, baseada tão somente em resultados, e a eficiência enunciada constitucionalmente. Na prestação do serviço público, objetiva-se não apenas a execução de um serviço com o menor custo, mas a sua execução com qualidade, em atenção aos meios de sua prestação que não podem estar desvinculados no que tange o regime jurídico dos serviços públicos.

3. A eficiência é também imposta para além dos órgãos da própria administração, permeando ainda a atividade do particular que presta o serviço público. O particular executor do serviço público atende à eficiência quando oferece um serviço adequado.

4. A eficiência está diretamente relacionada à participação popular e, conseqüentemente, ao direito à informação, uma vez que intenta ampliar a legitimidade democrática ao espaço da administração antes marcado pelo isolamento democrático.

5. O destinatário da eficiência é o cidadão e não necessariamente o usuário do serviço público, considerando-se que o serviço público adequado é universal, todo cidadão deve ser usuário do serviço.

6. O controle da eficiência na administração pública é possível tanto no âmbito interno, quanto no âmbito externo, por meio do poder Judiciário, do Legislativo, por meio do Tribunal de Contas e, principalmente, pela sociedade.

7. O controle social da eficiência encontra dificuldades em sua implementação não somente no âmbito formal, em função da ausência de uma regulamentação jurídica, mas também e principalmente pela ausência de uma cultura participativa e uma deficiência na cidadania participativa.

3.3 CITAÇÕES DIRETAS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 RELACIONADAS AOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS

A Constituição Federal vigente prevê a possibilidade da participação do cidadão em diversos momentos da função Administrativa em cumprimento à garantia constitucional da democracia participativa disciplinada na parte final do parágrafo único, do artigo 1º.

Constam no texto da Carta Maior diversas referências diretas à participação popular voltada para efetivação dos direitos sociais prestacionais. As referências segundo Perez, visam

respaldar os institutos participativos, indo além “da mera enunciação do princípio democrático e do princípio do Estado de Direito.”⁸⁸

O artigo 10 e *caput* do artigo 194, da Constituição Federal, fazem referência à participação popular no sentido de assegurar o direito à seguridade social através de ações integradas entre o Poder Público e a sociedade. Além disso, a Administração deve preservar o caráter democrático e descentralizado de sua gestão administrativa com a participação da comunidade (art. 194, VII, CFRB).

No artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, está prevista a participação popular na cooperação do planejamento municipal de forma representativa através de associações. Referência feita de forma genérica, sem definir em que tipo de direito pode os administrados cooperar. Entendemos que pode ser aplicada para a garantia de todos os direitos prestacionais, competindo ao município o dever de prestar tais direitos dentro das possibilidades de competência atribuído a este de acordo com a previsão constitucional.

No artigo 198, inciso III, da Constituição Federal, dispõe sobre a participação popular na garantia da saúde através de políticas públicas, ações e serviços que devem ser organizados com a “participação da comunidade.” E ainda, no artigo 227, §1º, da Constituição Federal, está prevista a admissão da participação popular por meio de entidades não governamentais que mediante políticas específicas como meio de garantir o direito social à saúde, da criança, do adolescente e do jovem.

No artigo 204, inciso II, da Constituição Federal, está determinado que os serviços de assistência social devem ser organizados e executados tendo a participação da população por meio de organizações representativas.

No artigo 205, da Constituição Federal, encontra-se estabelecido que a educação seja promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. O direito à educação tem como princípio explícito a gestão democrática, conforme dispõe o art. 206, VI da CFRB.

Os exemplos ora citados, comprovam a importância dada a participação popular pelo legislador quando na criação da atual Constituição através das previsões explícitas no corpo do texto, assim deixando de forma clara aos cidadãos a possibilidade de exercê-la.

⁸⁸ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública.** 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.74-75.

3.4 REFERÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL RELACIONADAS AOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS

No âmbito da legislação infraconstitucional, as referências sobre meios de participação popular na Administração Pública são várias, tendo em vista as derivações em razão das citações de norma de eficácia limitada no texto da Constituição Federal que motiva a necessidade da criação de leis infraconstitucionais para que seja efetivada tal participação na Administração Pública.

Podemos citar como exemplo de participação popular no âmbito da Administração Pública Federal as seguintes leis:

Lei n. 7.353, de 29 de agosto de 1985, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher com a finalidade de promover os direitos da mulher, dentre eles assegurar a proteção à maternidade, onde a participação popular se dá pela composição de 1/3 do conselho, por pessoas indicadas pelos movimentos de mulheres (art. 6º, parágrafo único);⁸⁹

A Lei n. 8.242/1991, de 12 de outubro de 1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente assegura a participação popular por meio de representantes de órgãos executores de políticas sociais básicas e entidades não governamentais de âmbito nacional (art. 3º);⁹⁰

A Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que criou Conselho Nacional do Idoso dispõe sobre a participação popular na composição do conselho por representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil, visando garantir os direitos sociais dos idosos (art. 6º);⁹¹

A Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que trata da organização da Seguridade Social por meio do Conselho Nacional da Seguridade Social, prevê a participação popular nas deliberações por meio de representantes da sociedade civil, aposentados e pensionistas, trabalhadores em atividade e empregadores (art. 6º);⁹²

A Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde de maneira específica, tendo em vista que a lei foi criada para garantir a participação popular através de participações na Conferência de

⁸⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

⁹⁰ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

⁹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

⁹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

Saúde que se realizar a cada quatro anos por meio de representantes de vários segmentos sociais (art. 1º, §1º), e no Conselho de Saúde que possui caráter permanente e deliberativo composto além de representantes do governo, por representantes prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários (art. 1º, §2º);⁹³

A Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, dispõe sobre a participação popular no Conselho Nacional de Educação por meio da composição de representantes da sociedade civil indicados por organizações de docentes, dirigentes de instituições de ensino e estudantes (art.8º);⁹⁴

A Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994, prevê a participação popular no Conselho de Alimentação Escolar através da composição por representantes de professores, pais, alunos, e trabalhadores rurais (art. 2º);⁹⁵

A Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, faz referência a participação no Conselho Nacional de Assistência Social por meio de nove membros representantes da sociedade civil;²⁶

Na Lei n. 10.257/2001 que instituiu o Estatuto da Cidade tem prevista a participação popular no artigo 2º, inciso 3º, como garantia de uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;⁹⁶

Como citação no âmbito da legislação estadual, abordaremos o texto da Constituição do Estado do Amazonas que apresenta algumas referências à participação popular; no artigo 3º, §2º, confirma a soberania popular assegurando o exercício da participação popular na formulação e execução das políticas de governo, como também o permanente controle da legalidade e moralidade dos atos do poder estadual; no artigo 196, IV, §1º e §2º, assegura a participação popular por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações de assistência social por meio da participação da comunidade; no artigo 260, II, resguarda a participação popular na política habitacional estimulando e incentivando a formação de cooperativas populares de habitação;⁹⁷

⁹³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 09 jan. 2017.

⁹⁴ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

⁹⁵ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

²⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

⁹⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 09 Jan. 2017.

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Constituicao-do-Estado-do-Amazonas-atualizada-2015.pdf>>. Acesso em: 10 Jan 2017.

E ainda, como referência de participação popular no âmbito da legislação municipal, temos, a Lei Orgânica do Município de Manaus, que traz em seu texto diversas previsões sobre a participação popular dos munícipes junto a Administração Pública. Neste sentido, o artigo 8º, inciso XIX, faz referência a instituição de mecanismo de participação popular para a definição de prioridades, fiscalização e controle de ações desenvolvidas nas áreas de serviços da saúde, segurança e educação. O artigo 15, ratifica a soberania popular, prevendo a participação popular na formulação, execução e controle da atuação administrativa, assegurando a participação dos munícipes na composição de todo e qualquer órgão de natureza coletiva que tenha atribuições consultivas, deliberativas ou de controle social nas áreas de educação, saúde, segurança, assistência e previdência social.⁹⁸

No âmbito da legislação do município de Manaus, foram positivados vários institutos de participação popular de natureza deliberativa e vinculante voltado a efetivação de direitos sociais prestacionais, conforme os exemplos a seguir:

A Lei Municipal n. 377 de 18 de dezembro de 1996, com alterações pelas leis municipais n. 528 de 07 de abril de 2000 e n. 1.107 de 30 de março de 2007, criou o Conselho Municipal de Educação de Manaus e prevê a participação popular na constituição do conselho através da indicação de membros titulares e suplentes pelas entidades representativas de acordo a as disposições no regime interno.⁹⁹

A Lei Municipal n. 066, de 11 de junho de 1991, alterado pela Lei Municipal de n. 1.094, de 09/01/2007 instituiu o Conselho Municipal de Saúde e faz referência à participação popular no artigo 7º, incisos I e II.¹⁰⁰

No *caput* do artigo 380, da Lei Orgânica do Município de Manaus, está prevista a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, bem como dispõe no inciso II do mesmo artigo a participação popular no conselho.¹⁰¹

⁹⁸ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-manaus-am>>. Acesso em: 10 Jan 2017.

⁹⁹ Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/conselho-municipal-de-educacao/>>. Acesso em: 10 Jan 2017.

¹⁰⁰ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2007/110/1094/leiordinaria-n-1094-2007-altera-a-lei-n-066-de-11061991-que-institui-o-conselho-municipal-de-saude-cmsa-fundo-municipal-de-saude-fms-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 10 Jan 2017.

¹⁰¹ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-manaus-am>>. Acesso em: 10 Jan 2017.

3.5 OS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nos termos da atual Carta Constitucional, os direitos sociais prestacionais, os quais são destinados ao homem consumidor,¹⁰² estão previstos no artigo 6º, do título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, assim dispostos:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.¹⁰³

Gilmar Mendes¹⁰⁴ enfatiza que “a Constituição brasileira não apenas prevê expressamente a existência de direitos fundamentais sociais”, como também, especifica seu conteúdo e forma de prestação, conforme os artigos 196, 201, 203, 205, 215, 217, dentre outros.

No capítulo II, do título VIII, da Constituição Federal, dispõe sobre os direitos relativos à seguridade social, onde estão assegurados os direitos prestacionais referente à saúde, à previdência social e à assistência social.

A forma e especificação do direito social à saúde estão disciplinadas no artigo 196 ao artigo 200, da Constituição Federal. E de acordo com Mendes,¹⁰⁵ a atual Carta Constitucional é a primeira a consagrar o direito fundamental à saúde.

Para José Afonso da Silva,¹⁰⁶ o direito de assegurar a prestação à saúde, se igualiza ao direito a proteção à vida, tendo em vista que o cidadão quando cometido de doença tem o direito universal ao tratamento médico eficaz que vise garantir a vida:

E há de informar-se pelo princípio de que o direito igual à vida de todos os seres humanos significa também que, nos casos de doença,

¹⁰² Neste sentido, SILVA, 2017, p. 289, classificada os direitos sociais em direitos sociais do homem consumidor, os de caráter prestacional, e direitos sociais do homem produtor, os de caráter assecuratórios.

¹⁰³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

¹⁰⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed., Saraiva: São Paulo. 2015. p. 647.

¹⁰⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 660.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017.

cada um tem o direito a um tratamento condigno de acordo com o estado atual da ciência médica, independentemente de sua situação econômica; sob pena de não ter muito valor sua consignação em normas constitucionais.

O direito à previdência social está previsto nos artigos 201 e 202 da Constituição Federal. Apesar de ser um direito prestacional, a efetivação universal se esbarra no fator econômico, conforme enfatiza José Afonso da Silva:¹⁰⁷

(...) é um conjunto de direitos relativos à seguridade social. Como manifestação desta, a previdência tende a ultrapassar a mera concepção de instituição do Estado providência (*welfar estate*), sem, no entanto, assumir características socializantes, até porque estas dependem mais do regime econômico do que do social.

Porém, há de se observar que o fator econômico não é impedimento de modo geral, já que todos os cidadãos contribuem de alguma maneira, através de tributos, com o orçamento para a garantia deste direito, cabe a Administração Pública organizar o retorno de modo eficiente ao contribuinte.

Deste modo, os princípios e objetivos da previdência segundo Silva,¹⁰⁸ funda-se:

(...) no princípio do seguro social, de sorte que os benefícios e serviços se destinam a cobrir eventos de doença, invalidez, morte, velhice e reclusão, apenas do segurado e seus dependentes. Isto quer dizer que a base da cobertura assenta no fator contribuição e em favor do contribuinte e dos seus.

Ainda, de acordo com o doutrinador,¹⁰⁹ há dois tipos de prestações de previdência social:

¹⁰⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 314.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 314.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 314.

(1) *os benefícios*, que são prestações pecuniárias, consistentes: (a) na *aposentadoria*, por invalidez (não incluída no §7º do art. 201, mas sugerida no inciso I do mesmo artigo), por velhice, por tempo de serviço, especial e proporcional (art. 201, §§7º e 8º); (b) nos *auxílios* por doença, maternidade, reclusão e funeral (art. 201, I a III); (c) no *seguro-desemprego* (arts. 7º, II, 201, IV, 239); (d) na *pensão* por morte do segurado (art. 201, V); (2) *os serviços*, que são prestações assistenciais: médica, farmacêutica, odontológica, hospitalar, social e de reeducação ou readaptação funcional.

O direito da prestação à assistência social diverge da previdência social no que se refere ao caráter contributivo obrigatório, apesar de “os recursos proceder do orçamento geral da seguridade social, e não de contribuições específicas de eventuais destinatários (art. 204).”¹¹⁰ Disciplinada nos artigos 203 e 204, da Constituição Federal, “destina-se a garantir o sustento, provisório ou permanente, dos que não tem condições para tanto.”¹¹¹ Neste sentido dispõe o artigo 203, da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, (...)

Segundo Silva, a assistência social também engloba a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, tendo em vista que, “constitui a face universalizante da seguridade social.”¹¹²

O direito social a proteção à maternidade, está inserida na Constituição em mais de um dos capítulos de que trata da ordem social. Além da previsão de prestação de assistência social, no artigo 203, inciso I, também na seção que dispõe sobre a previdência social, prevê o inciso II, do artigo 201, o atendimento “a proteção à maternidade, especialmente à gestante.”

O direito social à alimentação foi introduzido no artigo 6º, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 64/2010. De acordo com Mendes,¹¹³ este direito “integra o

¹¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 315.

¹¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed., Saraiva: São Paulo. 2015. p. 686.

¹¹² SILVA, op. cit. p. 315.

mínimo existencial, o núcleo intangível da dignidade humana.” A efetividade deste direito é mediata, ou seja, o Estado deve dar condições para que o cidadão se alimente de forma digna satisfazendo suas necessidades com seu próprio esforço.¹¹⁴

Para Silva, o direito à alimentação se perfaz na garantia de uma alimentação adequada e segura. Este direito teve início com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (COSA), e depois com a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pela lei n.11.346/2006, que prevê “por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (art. 1º da lei 11.346/2006).”¹¹⁵

O direito social à educação, além da previsão geral no artigo 6º, também é previsto e consagrado do artigo 205 ao artigo 214 da Constituição Federal.

José Afonso da Silva,¹¹⁶ preceitua que no artigo 205, estão previstos três objetivos básicos da educação, quais são: “a) pleno desenvolvimento da pessoa; b) preparo da pessoa para o exercício da cidadania; c) qualificação da pessoa para o trabalho.”

Para Mendes,¹¹⁷ “o direito à educação tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela Constituição e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos.” Ressalta que o oferecimento de uma educação de qualidade torna eficaz a atuação do cidadão, e que “as falhas na formação intelectual da população inibem sua participação no processo político e impedem o aprofundamento da democracia.”

Deste modo, a falta de efetividade do direito à educação, impede também a concretização de outros direitos, tendo em vista que a consolidação do pleno desenvolvimento da pessoa humana torna-a uma pessoa preparada para exercer sua cidadania, como também qualificada para exercer uma profissão. A educação é direito de todos, e dever do Estado de promover (art. 205, da CF).

A moradia é um direito social prestacional que foi incluído no texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 26/2000. Segundo Mendes, este direito fundamental possui

¹¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed., Saraiva: São Paulo. 2015. p. 656.

¹¹⁴ *Idem*, p. 656.

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017, p. 313.

¹¹⁶ *Idem*, p. 316.

¹¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed., Saraiva: São Paulo. 2015. p. 650-651.

natureza tanto negativa, quanto positiva. Assim, “em relação à natureza negativa, ou seja, direito de defesa, o direito a moradia impede o indivíduo de ser arbitrariamente privado de possuir uma moradia digna.”¹¹⁸ Já referente a natureza positiva, apresenta-se em “prestações fáticas e normativas que se traduzem em medidas de proteção de caráter organizatório e procedimental”.¹¹⁹

O direito social ao lazer além da menção no artigo 6º, está previsto de maneira breve no artigo 217, §3º, na seção III, que trata do desporto, onde é explícito que de modo geral o Poder Público incentivará como forma de promoção social. E no artigo 227, da Constituição, está explícito de modo específico este direito à criança, ao adolescente e ao jovem que deve ser assegurado pelo Poder Público e pela participação da sociedade juntamente com a família.

Para José Afonso da Silva, a natureza social do direito social ao lazer “decorre do fato de que constituem prestações estatais que interferem com as condições de trabalho e com a qualidade de vida, donde sua relação com o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.”¹²⁰

O direito à segurança está assegurado no capítulo III, artigo 144, incisos e parágrafos, da Constituição Federal. Sendo um direito com caráter de prestação positiva por parte do Poder Público podendo ser exigido e reivindicado pelos administrados através da participação popular (art. 144 da CFRB).

O direito ao transporte foi recentemente introduzido na Constituição Federal como direito social fundamental pela Emenda Constitucional n. 90 de 2015. A inserção desse direito no artigo 6º, da Carta Maior, se fez em decorrência da forte reivindicação popular em face ao Poder Público por políticas públicas que garantisse uma mobilidade urbana de qualidade e acessível. A efetivação desse direito está relacionada à concretização de outros direitos constitucionais prestacionais, considerando que a mobilidade urbana precária dificulta ou até mesmo impede as pessoas de usufruir de tais direitos os quais são fundamentais na garantia da dignidade da pessoa humana.¹²¹

¹¹⁸ *Idem*, p. 658.

¹¹⁹ SARLET, IngoWolfgang.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. p. 589. *Apud*. MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed., Saraiva: São Paulo. 2015. p. 658.

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed., Malheiros: São Paulo, 2017. p. 320.

¹²¹ CRUZ, Renata leite da Silva e DAVID, Thomas Delgado de. **A inserção do direito ao transporte no rol dos direitos sociais a partir da emenda constitucional nº 90/2015: uma abordagem acerca da mobilidade urbana de pessoas e a concretização de direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://soac.imed.edu.br/index.php/mic/ixmic/paper/viewFile/73/17>>. Acesso em: 09 Jan 2017.

4 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CARÁTER VINCULANTE COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PRESTACIONAIS

O presente capítulo trata, de forma sistêmica, da efetividade que os institutos de participação popular de caráter vinculante possuem no que se refere aos direitos sociais prestacionais.

Há que se notar, principalmente, que os institutos supracitados proporcionam um meio eficiente para que o poder popular esteja inserido nas tomadas de decisão, e que tais decisões tenham efeitos *erga omnes*.

O objeto em foco deste capítulo é constituído de dois tópicos relevantes para melhor entendimento. Quais sejam: como se classificam os institutos de participação popular e os institutos de participação popular de caráter vinculante.

Os institutos de participação popular na Administração Pública de caráter vinculante, regulados pelo direito brasileiro, possibilitam aos cidadãos exercerem a participação política na esfera administrativa, de forma direta ou por representantes, atuando na fase da própria tomada de decisão que afetam diretamente suas vidas, quais sejam, na efetivação dos direitos sociais prestacionais.

A participação política diante do contexto abordado, deve ser apreciada no sentido de assegurar a execução, no que toca o núcleo que envolve os interesses dos cidadãos, neste ponto, o interesse coletivo é predominantemente ao individual, conforme disciplina Marcos Augusto Perez “os objetivos básicos dos institutos de participação situam-se no contexto da execução da função administrativa, ou melhor, na perfeita concretização do interesse público.”¹²²

¹²² PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 88.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADMINISTRATIVOS

Como referência de classificação dos institutos de participação popular na Administração Pública, previsto na doutrina estrangeira, expomos a classificação apresentada pelo constitucionalista português J. J. Gomes Canotilho, pelo motivo de que esta se aproxima mais da classificação aplicada no ordenamento jurídico brasileiro.¹²³

Assim, a classificação dos institutos de participação apresentada por J. J. Gomes Canotilho tem como fundamento o critério da diferença de “intensidade conferida à dimensão participativa”, com a identificação de três espécies de participação: participação não vinculante – que consiste na atuação do administrado nos processos decisórios por meio, apenas, de “informações, propostas, exposições, protestos”; participação vinculante – a atuação “na própria tomada de decisão;” participação vinculante e autônoma – configura em casos de “autogestão”, esta seria usada quando houvesse uma verdadeira substituição do poder de direção da Administração.¹²⁴

Para Marcos Augusto Perez, a classificação apresentada por J. J. Gomes Canotilho é a que mais se aproxima dentro da doutrina estrangeira ao que é aplicado na Administração Pública amparada no direito brasileiro, tendo em vista que esses tipos de participações correspondem a tipos de institutos participativos existentes no ordenamento brasileiro.¹²⁵

Marcos Augusto Perez ao analisar o posicionamento de diversos juristas brasileiros, pontua que não há consenso entre eles quanto a classificação dos institutos de participação. E como resultado de sua análise doutrinária, o autor faz um resumo de seis critérios de classificação que julga ser útil ao estudo de um modo geral dos institutos de participação popular na Administração Pública no âmbito do direito no Brasil conforme a seguir:¹²⁶

- Critério da força vinculante ou do grau de poderes atribuídos diretamente aos administrados;
- Critério da condição pessoal ou status do administrado que participa do processo decisório;

¹²³ CANOTILHO, *apud*. PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 117.

¹²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes *apud*. PEREZ, Marcos Augusto. *op. cit.* p. 117-118.

¹²⁵ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 118.

¹²⁶ *Idem*, p. 131.

- Critério da posição do administrado em face da Administração, na relação jurídica de participação;
- Critério da natureza *jus-política* da decisão;
- Critério da natureza da participação;
- Critério distintivo do tipo do procedimento adotado;

Para Marcos Augusto Perez, “os institutos de participação são, em regra, externos, isto é, formam-se pela participação dos administrados no processo decisório e, excepcionalmente, internos.”¹²⁷ Desse modo, a peculiaridade de ser uma participação externa gera uma característica importante que pode ser identificada como a livre manifestação de opinar, sem poder ser a participação tolhida de alguma maneira, e assim, o objetivo perseguido pela participação pode ser alcançado de forma mais precisa.

A opinião dos administrados na construção do processo decisório possui de certo modo igualdade de peso, pois observa-se que “na participação popular, o cidadão coloca-se em posição prospectiva, deixa de ser objeto da atuação estatal e torna-se sujeito da mesma; não se defende do Estado, mas atua em colaboração com o mesmo.”¹²⁸

O cidadão ao fazer parte de um processo de participação administrativa, age direcionado para um objetivo certo e organizado, neste sentido Marcos Augusto Perez¹²⁹ afirma que:

Os institutos de participação sempre integram um processo decisório ou, caso se prefira, um procedimento administrativo específico, ora aberto a todos os interessados, ora aberto à participação somente de representantes da sociedade.

Quanto à classificação se os institutos de participação administrativa são procedimentais ou não procedimentais, Marcos Augusto Perez entende que “na realidade todos os institutos de participação são procedimentais, inexistindo a possibilidade de distingui-los entre procedimentais e não procedimentais.”¹³⁰

¹²⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 120.

¹²⁸ *Idem*, p. 121.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 122.

¹³⁰ PEREZ, op. cit. p. 122.

De acordo com Antunes¹³¹, a participação administrativa teria sua expressão jurídica mais contundente na chamada *participação procedimental*, que é aquela em que o cidadão participa das funções realizadas pela Administração Pública, através do procedimento de elaboração das decisões administrativas.

Assim, objetivando um melhor conteúdo e eficácia das decisões administrativas cujos efeitos recaiam sobre a população, recai ao poder público tornar digna a fase de instrução dos procedimentos a elas correspondentes, aumentando as possibilidades de fornecer e captar informações úteis, requisito essencial ao correto desempenho da função administrativa.

Seguindo a lição de Martins Júnior¹³², em *primeiro lugar*, a adoção de instrumentos participativos resulta em uma maior publicidade e transparência no que se refere à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando o princípio da publicidade consubstanciado no *caput* do art. 37 da Carta Magna.

De acordo com Martins Júnior, possibilita ainda, aos cidadãos, maior e melhor informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, harmonizando-se com o disposto no inciso XXXIII, do art. 5º, da CFRB/88. Esta característica informativa integra ainda as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, previstas no inciso LV, do art. 5º, da Carta Magna. No entanto, é possível afirmar que os mecanismos participativos atuam como um *duplo papel informativo*. Por um lado, permitem a captação de dados por parte dos cidadãos; por outro, habilitam o órgão administrativo decisor, tornando apto a emitir um provimento mais acertado e mais justo, haja vista que estabelece um maior conhecimento acerca da situação implícito à decisão administrativa.

Por último, como ensina o autor em tela, o emprego de mecanismos participativos enseja a criação de *espaços de efetiva negociação*, nos quais as decisões administrativas são tomadas não somente a partir da perspectiva da ponderação ou harmonização dos interesses envolvidos, mas também sob a ótica da chamada *reciprocidade de concessões*.

¹³¹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1989. p. 82-83.

¹³² MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2004 *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. Revista Prismas. Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1796>. Acesso em: 6 dez.2017.

4.2 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADMINISTRATIVO DE CARÁTER VINCULANTE

De acordo com Marcos Augusto Perez¹³³, muitos dos institutos de participação popular na Administração Pública assumem caráter deliberativo ou possuem força vinculante, ou seja, resultam do processo de formação de atos administrativos, com a participação da sociedade no momento da tomada de decisão.

O autor em tela ainda afirma que, nesses casos, o cidadão participa, direta, ou indiretamente, por meio de representantes, do ato de decidir e compartilhar, dos poderes constitucionais atribuídos à Administração Pública.

Vale observar que, quando se diz que a participação é “no momento da tomada da decisão”, temos a ideia de que é a ocasião certa e determinante em que a participação deve acontecer por remeter a visão de que o objetivo, está mais garantido de ser alcançado. Que a decisão será tomada de modo mais correto, de acordo com a expectativa ou a realidade dos administrados.

Através desses tipos de institutos participativos os administrados têm a possibilidade de tomar parte da Administração Pública de forma direta ou por meio de representantes, do ato de decidir e compartilhar, sem intervir na competência de tomada de decisão das funções estatais atribuídas pela Constituição Federal à Administração Pública. Logo, tem-se uma participação consensual.

Neste sentido, Perez afirma que a participação popular em todas as funções estatais está amparada como princípio organizatório onde, “o constituinte estabeleceu a necessária conciliação entre o princípio da participação e o da divisão de poderes.”¹³⁴ Desta forma, possibilita ao cidadão o exercício direto de um direito constitucional em face da ineficiência da Administração Pública.

De acordo com o autor em tela, o exercício dos poderes inerentes à função administrativa do Estado Brasileiro, dar-se-á de forma aberta, possibilitando a participação do administrado, sempre que assim dispuser a lei, na esteira dos múltiplos comandos constitucionais permissivos da adoção de institutos participativos.

Desta feita, há três institutos de participação de caráter vinculante positivados a enumerar:

¹³³ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 139.

¹³⁴ *Idem*, p. 140.

- Conselhos deliberativos;
- Referendo e plebiscito administrativos;
- Eleição para funções de chefia e de direção.

Esses são os tipos de institutos participativos administrativos de caráter vinculante classificados pela doutrina e detalhados conforme a seguir:

4.2.1 Conselhos deliberativos

No tocante aos conselhos deliberativos, Marcos Augusto Perez afirma que estes estão entre os institutos de participação popular na Administração Pública mais frequentes no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com o autor em destaque, os conselhos deliberativos se caracterizam por serem órgãos colegiados, criados por lei ou mediante autorização legal, que contam, necessariamente, com participação de representantes da Administração e representantes da sociedade, com a missão de tomar decisões de cuja competência lhes tenha sido estendida.

Com relação à posição estrutural dos conselhos na seara da organização administrativa, os conselhos deliberativos podem se situar tanto na Administração Direta, integrando a estrutura da chefia do executivo ou ministérios e secretarias, quanto na Administração Indireta, integrando a estrutura de autarquias ou de outras pessoas jurídicas criadas por lei, para a execução de funções administrativas específicas.

O autor em perspectiva conclui que não é apenas no mundo jurídico que os conselhos deliberativos de participação popular na Administração são pesquisados. Muitos teóricos analisam positivamente a atuação dos conselhos participativos, constatando a melhora na atuação da Administração Pública, como decorrência de sua existência.

Ainda segundo Perez, há outros autores que são um tanto reticentes com relação aos conselhos, em razão de sua posição orgânica, ou seja, em face de sua integração à estrutura organizacional da Administração Pública, afirmando que eles nada resolvem em termos práticos, e somente amortecem o impacto das reivindicações comunitárias ou que são instrumentos de manipulação da vontade popular pelo governo.

Segundo Luciano Ferraz,¹³⁵ as origens históricas dos conselhos no âmbito da administração estrangeira tiveram início:

(...) na participação do Terceiro Estado na convocação dos estados Gerais na primeira fase da revolução francesa (1789), nos conselhos instituídos pela Comuna de Paris (1871), nos *soviets* de Petrogrado (1905), e da Revolução Russa (1917), nos conselhos de fábrica italianos (Turim) e nas comissões operárias espanholas (*comisiones obreras*).

No Brasil os primeiros registros foram no início do século XX, com a criação dos conselhos das Caixas de Assistência de Pensões em 1923, e dos conselhos comunitários das décadas de 60 e 70, e também dos conselhos de notáveis que atuavam em colaboração com as instâncias governamentais. Posteriormente, ficou consagrado na Constituição de 1988 como um dos meios constitucional de participação popular através de órgãos colegiados.¹³⁶

Os conselhos em regra não gozam de autonomia gerencial, administrativa ou financeira por não possuírem personalidade jurídica, “não podem contrair obrigações, não respondem judicialmente pelos seus atos e, somente em casos excepcionais, que envolvam o exercício de suas prerrogativas decisórias, possuem capacidade postulatória judicial.”¹³⁷

Como exceção à regra de não possuir autonomia administrativa e financeira, temos como exemplos, o Conselho Municipal de Educação de Manaus, criado pela Lei Municipal n. 377 de 18 de dezembro de 1996,¹³⁸ e o Conselho Estadual de Educação do Amazonas, criado pela lei n. 2.365, de 11 de dezembro de 1995,¹³⁹ ambos no artigo 1º de seus regimentos internos afirmam possuir autonomia administrativa e financeira.

Os conselhos são subordinados a estrutura hierárquica da Administração Pública. Desse modo, sua atuação executiva fica limitada ao que a Administração permite dentro de

¹³⁵ FERRAZ, Luciano. **Novas formas de participação social na administração pública: conselhos de políticas urbanas.** *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (REDE)*, Salvador, n. 15, set./nov. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.)

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 142.

¹³⁸ Disponível em: <<http://cme.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/NavAqui-Sobre-REGIMENTO-INTERNO-CME.pdf>>. Acesso em: 27 Jun. 2017.

¹³⁹ Disponível em: <http://www.cee.am.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=182>. Acesso em: 27 Jun. 2017.

sua organização, de acordo com o que prevê as normas administrativas relacionadas ao assunto. Ocorrendo a necessidade de algum interessado querer impetrar recurso administrativo pedindo anulação de decisão tomada por um conselho, este recurso será dirigido, em regra, a autoridade administrativa superior do órgão executivo do qual o conselho fizer parte.¹⁴⁰

Assim também, poderá ser revogada pela autoridade hierarquicamente superior, decisões de caráter discricionárias tomadas pelo conselho deliberativo a qual dependerá de motivação técnica, jurídica e política.¹⁴¹

Marcos Augusto Perez, conclui definindo a ação realizada pelos conselhos como um movimento de desconcentração do poder de decisão no âmbito da Administração Pública:

Concretizam os conselhos, dessa forma, um deslocamento do poder decisório do eixo central da Administração pública (chefia do Poder Executivo) para a periferia de sua estrutura orgânica, em movimento de desconcentração.¹⁴²

A criação dos conselhos deliberativos na posição estrutural da organização administrativa pode ser tanto na Administração direta quanto na indireta.

Na condição de órgão público, os conselhos têm a prerrogativa de obter informações irrestritas necessárias aos seus interesses de outros órgãos públicos, exceto àquelas que preservem o sigilo de informações nas quais afetem a segurança nacional ou a intimidade dos indivíduos conforme prevê a Constituição Federal (art. 5º, X e XXXIII).¹⁴³

As decisões tomadas através dos atos administrativos e atos normativos estão sujeitas ao controle jurisdicional, desse modo “são decisões sujeitas a amplo controle jurisdicional, (...) quando relacionadas a aspectos técnicos que possam comportar verificação objetiva em processo judicial.”¹⁴⁴

As decisões têm natureza imperativas e auto-executórias quando determinada por lei ou depender da situação emergencial justificada, sendo a autoridade administrativa obrigada a

¹⁴⁰ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 143.

¹⁴¹ *Idem*, p. 143.

¹⁴² *Ibidem*, p. 142.

¹⁴³ PEREZ, op. cit. p. 144.

¹⁴⁴ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 144.

colocar em prática se não for encontrada nenhuma nulidade ou não houver revogação solenemente motivada.¹⁴⁵

A instalação dos conselhos na esfera orgânica do órgão, seja a constituição e funcionamento, é realizada pela autoridade administrativa que deve em obediência à lei de criação do conselho providenciar as condições para o seu funcionamento.¹⁴⁶

A forma da tomada das decisões é realizada por maioria simples ou qualificada conforme disposição legal da lei de criação ou o regimento interno de cada conselho.¹⁴⁷

São diversas as disposições sobre a forma de composição dos conselhos previstas nas legislações que se configuram de maneira variante, podendo ser composta com participação majoritária do Poder Público, participação paritária e participação majoritária dos administrados.¹⁴⁸

A posição da Corte Suprema quanto a isso, segundo Perez, parece ser pela inconstitucionalidade de composição com participação majoritária dos administrados nos conselhos, firmando esta ideia conforme voto proferido na ADIN – Medida cautelar n.º 854/RS, onde segundo o voto do ministro Néri da Silveira, a participação majoritária na decisão de assuntos que são de competência da própria administração direta do Estado pode inviabilizar o funcionamento de atividades essenciais de modo “a confiscar do Poder Executivo parte de suas competências constitucionalmente assegurada, via separação de poderes.” O caso em tela tratava da formação do conselho de educação no âmbito do governo estadual do Rio Grande do Sul, conforme trecho do voto:¹⁴⁹

(...) pela própria maioria inequívoca que teriam na sua composição os membros cuja escolha não depende do Governo, o Conselho poderia até inviabilizar o funcionamento dessa área educacional, ou de um plano educacional, que o Governador e os Secretários pretendessem desenvolver, desde que se estabelecesse uma situação de conflito com o Conselho Estadual de Educação, órgão, portanto, que há de ser considerado integrado no plano da Administração direta do Estado.¹⁵⁰

¹⁴⁵PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 144.

¹⁴⁶*Idem*, p. 144.

¹⁴⁷*Ibidem* p. 145.

¹⁴⁸PEREZ, op. cit. p. 145.

¹⁴⁹PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.145 e 146.

¹⁵⁰*Apud.* PEREZ, Marcos Augusto. p. 146.

Porém, o citado autor, discorda de tal entendimento e defende a ideia de que “a participação do cidadão não inviabiliza, mas, ao contrário, tocada pelos novos ventos democráticos, ela viabiliza e torna mais eficiente a atuação da Administração.”¹⁵¹ E ainda, pontua que a Administração Pública “por sua estrutura técnica e decorrente poder de convencimento,”¹⁵² vai sempre ter vantagem na aprovação de suas propostas administrativas de definição de políticas públicas, e tem a decisão final quanto ao controle das decisões e atos praticados pelos conselhos.

A forma de escolha dos membros participantes dos conselhos são várias conforme as previsões legislativas que tratam do assunto podendo ser segundo Marcos Augusto Perez:¹⁵³

(...) incondicionada pelo Chefe do Poder Executivo, Ministro ou secretário; conselhos formados a partir de indicações da sociedade civil, mas, ainda assim, por escolha do Executivo; conselho cuja escolha de representantes populares pelo Executivo deva ser referendada pelo Legislativo; conselhos em que essa escolha se dá por eleição direta pelos administrados ou pela composição de listas, em processo eleitoral direto ou indireto, submetidas ao Executivo para derradeira escolha, entre outros.

O Supremo Tribunal Federal entende que o Legislativo não pode compor conselhos tendo em vista que é de competência do chefe do Poder Executivo exercer a direção superior de dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração. Neste sentido, foi o voto do ministro Carlos Velloso na ADIMC N.143/CE.¹⁵⁴

Perez não concorda com o posicionamento da Suprema Corte, defende que “uma das funções genéricas do Legislativo é controlar e fiscalizar a atuação da Administração Pública (art. 49, X da CF)”¹⁵⁵, que de forma genérica com base na previsão constitucional o Legislativo pode indicar representantes ou referendar as indicações para composição de conselhos deliberativos.

¹⁵¹ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 147.

¹⁵² *Idem*, p. 147.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 148.

¹⁵⁴ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 149.

¹⁵⁵ *Idem*, p. 151.

Outra observação a se fazer quanto a composição dos conselhos deliberativos, refere-se ao tempo e condição que os membros permanecem presentes neles, estes possuem mandato aparado pela legalidade, e por essa condição a Administração é impedida de fazer uma eventual cassação, neste sentido Perez afirma que:¹⁵⁶

A outorga de mandato, por disposição expressa de lei, ao representante popular em conselho deliberativo, por seu turno, impede que a Administração, no curso do mesmo, venha a cassá-lo, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas igualmente em lei, como, por exemplo, o cometimento de improbidade administrativa pelo representante.

Os membros dos conselhos exercem função de agentes públicos, sendo assim estão sob a disposição legal quanto os direitos e deveres impostos pela Administração Pública, sujeitos as punições cabíveis no caso de cometerem ilícitos em razão da função, assim como também são protegidos pela lei quando estes vierem a ser impedidos de praticar atos legítimos de seu mandato.¹⁵⁷

A possibilidade de aplicação desse instituto como meio de efetivação de direitos sociais prestacionais, tem como fundamento como já demonstrado o princípio da legalidade, vez que toda funcionalidade está prevista em lei e reconhecido pela Carta Maior.

4.2.2 Plebiscito e referendo administrativos

No que tange o referendo e o plebiscito administrativos, Marcos Augusto Perez¹⁵⁸, afirma que o artigo 14, incisos I e II, da Constituição Federal, estabelece que a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal, pelo voto secreto, e, nos termos da lei, por plebiscito e referendo, sendo que o artigo 49, XV do Diploma Fundamental, complementa esta norma, disciplinando que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.

Segundo o autor em foco, os constitucionalistas referem-se a referendo e plebiscito como formas de participação popular na atividade legiferante do Estado. Ocorre, porém, que a

¹⁵⁶ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009. PEREZ, p. 152 e 153.

¹⁵⁷ *Idem*, p. 153.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 141.

Constituição não impede a utilização do referendo e do plebiscito, como institutos de participação popular na Administração Pública, e nem limita seu emprego ao processo legislativo.

Ainda, Perez afirma que o plebiscito administrativo pode ser definido como o procedimento de consulta popular aberto a todos os cidadãos, prévio à tomada de uma decisão administrativa, que vincula a Administração ao cumprimento de seu resultado, enquanto que o referendo pode ser caracterizado como o procedimento de consulta popular posterior à tomada de uma decisão pela Administração Pública, cujo resultado condiciona a efetividade dessa decisão.

Esses institutos diferem no que toca o tempo da ação no procedimento administrativo, “o plebiscito inicia o procedimento decisório da Administração Pública, enquanto o referendo é ato terminativo desse procedimento.”¹⁵⁹

Esses institutos administrativos não dependem de lei específica para sua criação, desse modo, “nada impede que lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo venha regular a utilização, em hipóteses genéricas e abstratas,” isto com a finalidade de “regular a organização da Administração Pública (art.84, VI, da CFRB)”.¹⁶⁰

Os procedimentos de participação desses institutos têm natureza de processo eletivo, sendo assim, a Administração na realização da organização deste processo poderá contar com a participação da Justiça Eleitoral através de convênio.¹⁶¹ Nota-se a seriedade em garantir a lisura e organização durante sua aplicação e resultado diante dos administrados.

A garantia do cumprimento do que foi decidido no processo de escolha por esses institutos pode ser feito pela via administrativa, como também pela via judiciária, neste sentido Perez:¹⁶²

O administrado que participar de plebiscito ou de referendo administrativo tem legitimidade para atacar judicialmente suas vicissitudes, ou requerer o cumprimento pela Administração da decisão popular.

¹⁵⁹ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 155.

¹⁶⁰ *Idem.* p. 155.

¹⁶¹ *Ibidem.* p. 155.

¹⁶² PEREZ, op. cit. p. 156.

O referendo e o plebiscito são meios eficazes na Administração para decidir assuntos dentro da competência de cada ente da federação, ou seja, os assuntos devem ser classificados dentro da competência de cada Poder Executivo, sendo amparado pela consagração do princípio da participação popular na Administração Pública.¹⁶³

São institutos legítimos e eficazes, no sentido de que a atuação dos administrados é abrangente e direta, ou seja, todos têm a oportunidade de participar do procedimento decisório, onde o próprio administrado tem o poder de decidir através de seu voto o que a Administração deve fazer ou não fazer sobre um determinado assunto ou determinado direito.

4.2.3 Eleição para funções de chefia e de direção

O terceiro instituto do presente item são as eleições para funções de chefia e de direção. Nesse tópico, Perez¹⁶⁴ afirma que tal instituto não é muito frequente, e é certamente o mais polêmico de todos.

No ensinamento do citado autor, no direito brasileiro, podem-se reunir os seguintes exemplos, todos baseados no art. 206, VI, da Constituição Federal, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público. Dessa forma, a Constituição do Estado do Amazonas (art. 199, II, b), a Constituição do Estado de Santa Catarina (art. 162, VI), a Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 196, III) e a Lei Complementar nº 36 de 18 de junho de 1990, do Estado de Rondônia, estabeleceram, no âmbito dos respectivos estados, a necessidade de eleição para provimentos de cargo de diretor de escola pública.

Pelo que se sabe, a experiência foi infrutífera, haja vista que o Supremo Tribunal Federal suspendeu, cautelarmente, em diferentes ações diretas de inconstitucionalidade, todas as referidas normas estaduais conforme exemplos de decisões a seguir:

- Inconstitucionalidade, perante a Carta Federal, do art. 199 da Constituição da Amazonas, na parte em que determina a realização de eleições para os cargos de direção dos estabelecimentos de ensino público. Não se confunde a qualificação de democrática da gestão do ensino público (art. 206, VI, da Constituição) com modalidade de investidura, que há de coadunar-se com o princípio da livre escolha dos cargos em comissão do Executivo pelo Chefe desse Poder (artigos 37, II, in fine e 84, II e XXV, ambos da Constituição da República).

¹⁶³ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 157.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 142.

(STF - ADI: 490 AM, Relator: OCTAVIO GALLOTTI, Data de Julgamento: 03/02/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 20-06-1997 PP-28466 EMENT VOL-01874-01 PP-00093 RTJ VOL-00163-01 PP-00015).¹⁶⁵

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, “c”, e 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar.¹⁶⁶

Marcos Augusto Perez afirma que, não se pode, no entanto, concordar com a afirmação de que a previsão de eleições para determinadas funções públicas, cuja atividade primordial seja a chefia direta da prestação de serviços públicos à comunidade local, avilte o núcleo dos poderes privativos do chefe do Poder Executivo. Entende-se, assim, que o núcleo de poderes atribuídos ao executivo, por força da divisão constitucional de poderes, deva ser necessariamente combinado com o princípio da participação popular na Administração Pública.

Porém, a realidade tem sido diferente em escola pública de ensino superior, onde muitas delas permitem a participação popular na escolha de seus gestores. Temos como exemplo, no estado do Amazonas, a Universidade do Estado do Amazonas que tem permitido a participação da comunidade acadêmica na escolha dos diretores de suas escolas superiores.

5 CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto no presente trabalho, percebe-se que a participação popular cresce a medida que o Estado evolui, quanto mais moderno o Estado tenta se postar, mais

¹⁶⁵ Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/742874/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-490-am>>. Acesso em: 11 Dez. 2017.

¹⁶⁶ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2997&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 11 Dez. 2017.

incidente é a participação dos administrados fazendo pressão para efetivação e criação de direitos sociais prestacionais, e que a democracia participativa possibilita aos administrados intervir quando fracassar a Administração Pública por meio dos institutos de participação popular positivados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Conclui-se que para tanto, os institutos de participação popular de caráter vinculante são os mais promissores para reivindicar os direitos sociais prestacionais, pelo fato de possibilitar a atuação no momento da tomada de decisão e que essa intervenção se dá de maneira consensual e com amparo legal em todos os níveis da Administração. Desta feita, os direitos sociais prestacionais poderão deixar de ser objeto de politicagem e se concretizar nas vidas dos administrados, frisando que, aqueles mais desfavorecidos economicamente, são os que sofrem mais com a falta de eficiência da Administração Pública quando na prestação de serviços com qualidade.

E ainda, importante salientar que a efetivação dos direitos sociais prestacionais encontram-se intimamente ligados com o respeito ao princípio da dignidade de pessoa humana, haja vista que é por meio de tais direitos que o Estado deve garantir ao povo as condições mínimas para se ter uma vida com dignidade, o que é direito de todos e garantido pela Constituição.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1989.
- BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. 2004, p. 188. *Apud*. JUCÁ, ROBERTA LAENA COSTA. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional)–Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>>. Acesso em: 23 Set. 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: novos direitos e acessos à justiça**. Florianópolis: Habitus, 2001.
- CRUZ, Renata leite da Silva e DAVID, Thomas Delgado de. **A inserção do direito ao transporte no rol dos direitos sociais a partir da emenda constitucional nº 90/2015: uma abordagem acerca da mobilidade urbana de pessoas e a concretização de direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://soac.imed.edu.br/index.php/mic/ixmic/paper/viewFile/73/17>>. Acesso em: 09 Jan 2017.
- DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.
- DANTAS, Rosalliny Pinheiro. **O mandado de segurança coletivo**. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11773. Acesso em: nov. 2017.
- DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015. ISSN

2238-5177. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 08 Jul. 2017.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em:
<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>. Acesso em: 11.nov.2017.

FERRAZ, Luciano. **Novas formas de participação social na administração pública: conselhos de políticas urbanas.** *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (REDE)*, Salvador, n. 15, set./nov. 2008. Disponível em:
<<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Participação popular. **Dicionário de Direitos Humanos.** Disponível em:< <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tikiindex.php>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação popular.** Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em:< <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tikiindex.php>. Acesso em: 13 Nov. 2017.

GRINOVER, Ada Pelegrini. **Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada.** Disponível em: < <http://www.tex.pro.br/home/artigos/262-artigos-abr-2014/6468-mandado-de-segurancacoletivo-legitimidade-e-objeto-consideracoes-pontuais-lei-n-12-016-2009>>. Acesso em: 29.nov.2017.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico.** – 14.ed. – São Paulo: Rideel, 2011. p.57.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos.** Disponível em:
<<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. **A participação social no governo Lula.** In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

MACENARO, Amanda. **O Estado Social e a Evolução dos Direitos Sociais nas Constituições Brasileiras.** Disponível em:
<<https://amandamacenaro.jusbrasil.com.br/artigos/378045784/o-estado-social-e-a-evolucao-dos-direitos-sociais-nas-constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 6 dez.2017.

MARIN, Jeferson Dytz; BRANDELLI, Ailor Carlos. **O Controle da Administração Pública pela Ação Popular**. A legitimação do cidadão para fiscalização dos atos do governante. Revista Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 185 jan./mar. 2010.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2004 *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. Revista Prismas. Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1796>. Acesso em: 6 dez.2017.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10^a Ed., Saraiva: São Paulo. 2015.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle**. Pensar. Revista Jurídica. Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NETO, Claudio Pereira de Souza. SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécies**. Ed. Lumen Juris. 2008.

OLIVEIRA, Katiane da Silva. **Uma abordagem constitucional do direito civil**. 2014. Disponível em; <<http://conteudojuridico.com.br/index.php?artigos&ver=2.51818>>. Acesso em: 6 dez.2017.

PENNA, Iana Soares de Oliveira; THEBALDI, Isabela Maria Marques. A série Star Trek e a abolição do direito de propriedade. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/28110737-Xxiv-congresso-nacional-do-conpedi-ufmg-fumec-dom-helder-camara.html>>. Acesso em: 6 dez.2017.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1^a ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PESSANHA, Érica. A eficácia dos direitos sociais prestacionais. **Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 - Junho de 2006**. Disponível em:

<<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32796-40588-1-PB.pdf>> Acesso em: 15 Out. 2017.

ROCHA, José de Albuquerque. 1995, p. 128. *Apud* LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. p. 589. *Apud*. MENDES e BRANCO.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SILVA, Enio Moraes. **O estado democrático de direito**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/794/R167-13.pdf>> Acesso em: 14 Out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4^o ed. 7^o tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2006. *Apud* LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 dez 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global – limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.