

**PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO: A CONSENSUALIDADE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO VETORES DE LEGITIMAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA**

Guilherme Ricardo de Assis Ferreira<sup>1</sup>

**INTRODUÇÃO**

Em primeiro lugar, vale aduzir que o fim último da Administração Pública não é outro senão o de reunir esforços e técnicas tão somente para que os administrados sejam plenamente beneficiados e satisfeitos em suas necessidades.

Neste contexto, é que se verifica a incidência tanto do Princípio da Participação Popular, quanto do Processo Administrativo.

No que se refere, pois, ao supramencionado princípio, pode-se afirmar, logo de início, que se trata de uma verdadeira norma jurídica principiológica *destatus* constitucional, na medida em que o vigente texto da Lei Maior de 1988 o prestigia ao longo de suas linhas, ainda que de forma implícita.

Isto porque com o advento da fase Pós-Positivista, ocasião em que os princípios adquiriram elevado grau de normatividade, estes passaram a ser considerados como verdadeiros pilares de sustentação, regras de fundamentação, interpretação e direcionamento de todo sistema jurídico.

Tal quadro acabou por demonstrar, dessa forma, a real importância que estes representam para todo e qualquer regramento. E, contemporaneamente, seguindo as aludidas tendências, é lícito afirmar que os princípios jurídicos, expressos ou implícitos, desempenham um papel basilar em nosso ordenamento.

Aliado a esse fato, observa-se que o próprio Estado Democrático de Direito e, por via de consequência, a Administração Pública, tem experimentado uma significativa evolução em termos de democracia.

Neste sentido, tem-se que a chamada "Democracia Representativa" já não mais consegue suprir todos os reclames sociais oriundos dos administrados. Por esta razão, vem sendo solidificado, a cada dia, o paradigma da chamada "Democracia Participativa", como meio tecnicamente hábil para inserir cada destinatário final de uma decisão administrativa no cerne do Poder Público.

Assim, verifica-se que o Princípio da Participação Popular, através dos institutos de participação, é o instrumento jurídico disponibilizado pelo ordenamento brasileiro para conferir a legitimidade necessária a cada administrado que deseje, fundamentadamente, mergulhar no âmago da Administração Pública, se fazendo ouvir diretamente pelas autoridades.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Especialista em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia. Advogado. Professor e Coordenador do curso de Direito na Fundação Carmelitana Mário Palmério – FUCAMP – em Monte Carmelo/MG.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Em segundo lugar, é o processo administrativo quem, na grande maioria das vezes, cuida de realizar toda a parte operacional das decisões que se baseiam na oitiva direta dos administrados.

Com esta vocação, o processo administrativo, acostado em sua lei regulamentadora, prevê um rol não exaustivo de direitos aos administrados e, ademais, uma série de garantias também conferidas a estes no decorrer de todo o seu *iter*.

Consiste também, o supracitado processo, em um instrumento de operabilidade técnica que se presta, preponderantemente, à observância dos valores que norteiam o Estado de Direito, notadamente em sua forma democrática.

Para tanto, cultua em seu bojo, principalmente, as garantias concernentes ao contraditório, à ampla defesa, à publicidade, à moralidade, dentre outras; inclusive também verificadas na forma de normas jurídicas principiológicas, dada a profunda relevância valorativa dessas diretrizes que tal instrumento tutela.

Ademais, o processo administrativo, a seu turno, se mostra ainda como uma arma indispensável no combate á indesejável figura da arbitrariedade, notadamente em se tratando de questões em que a Administração Pública se ache totalmente enleada.

Dessa forma, após rápida análise a respeito do tema proposto, é interessante trazer à baila o plano de trabalho exteriorizado no corpo de nosso estudo.

Assim, este trabalho tem sua atenção voltada especificamente para o princípio da participação popular no processo administrativo. Para tanto, analisou-se, em um primeiro momento, a dinâmica da ação estatal exteriorizada na tríade função pública órgão e agente.

Após, adentramos na legislação infraconstitucional regulamentadora do processo administrativo (Lei 9.784/99) considerando o aspecto da participação popular presente no aludido texto normativo. Enfim, destacamos o efeito positivo do princípio da participação popular no bojo do processo administrativo, sob o prisma da efetividade da gestão e do controle da Administração Pública.

Neste espeque, pode-se asseverar que a problemática enfrentada no trabalho científico ora em voga não é outra senão a questão da legitimação dos atos, das decisões, enfim, de todas as ações do poder público frente aos seus administrados; através da adoção de mecanismos jurídicos de participação popular disponibilizados pelo ordenamento jurídico, vez que se trata da melhor solução a ser prestigiada para que se tenha o pleno alcance dessa legitimação.

Para tanto, o trabalho de pesquisa para a confecção da presente produção monográfica pautou-se, metodologicamente, no chamado método dedutivo, isto é, partindo-se de um âmbito de análise geral, chegamos a uma situação particularizada no tocante à temática esposada.

É com este intento, pois, que ousaremos, humildemente, adentrar no tema ora proposto sem, contudo, desejar esgotar toda a temática trazida a lume, em virtude de sua alta complexidade e significativa amplitude.

## 1. Uma (re)leitura dos direitos fundamentais no plano das ações administrativas

Em prosseguimento a este novo viés com foco no agir administrativo, é de se destacar a doutrina contemporânea com relação à alegada interconexão entre Administração Pública e concretização de direitos fundamentais.

Para tanto, o administrativista Gustavo Binbenbojm inicia suas considerações procedendo a uma desconstrução acerca do princípio da supremacia do interesse público, mormente no que respeita à questão do uso histórico da mencionada norma como exercício arbitrário da discricionariedade.

Neste sentido, citando o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello, aduz que a noção de interesse público é, para ele, “um interesse comum a todos os indivíduos, e que representa o ideal de bem-estar e segurança almejado pelo grupo social” (p. 87). Partindo-se deste ponto, o autor assevera que “o problema teórico nodal [...] encontra-se na adoção de uma concepção unitária de interesse público, como premissa, e na afirmação, logo em seguida, de um princípio de supremacia do público (coletivo) sobre o particular (individual)”<sup>2</sup>

Citando Fábio Medina Osório, aponta-se as seguintes lições doutrinárias:

São múltiplas as fontes constitucionais da superioridade do interesse público sobre o privado. Dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública decorre a superioridade do interesse público em detrimento do particular, como direção teleológica da atuação administrativa. Resulta clara, na sequência, a relação entre o imperativo conteúdo finalístico da ação administrativa (consecução do interesse público) e a existência de meios materiais e jurídicos que retratam a supremacia do interesse público sobre o privado<sup>3</sup>.

Na sequência, extrai-se as seguintes constatações do autor do texto, tendo por base obra específica do jurista Humberto Bergmann Ávila:

[...] verifica-se não ser possível extrair 'o princípio da supremacia do interesse público' da análise do conjunto normativo constitucional, haja vista a ampla proteção dispensada aos interesses particulares, de tal maneira que aceitá-lo como norma-princípio significaria sucumbir à inconsistência sistêmica que representa e afrontar a constante busca pela unidade constitucional<sup>4</sup>.

Fica evidente, assim, o esvaziamento do referido princípio como fundamento de validade para qualquer intervenção estatal, que, pelo princípio da legalidade, pressupõe previsão normativa<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 88.

<sup>3</sup> BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 91/92.

<sup>4</sup> BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 96.

<sup>5</sup> BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 98.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Neste descortino, o autor lança ainda a posição intermediária de Luís Roberto Barroso, segundo a qual “*o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover*”<sup>6</sup>.

Assim, o autor propõe uma perspectiva de análise com relação ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular de acordo com a constitucionalização do Direito Administrativo, conforme se depreende do seguinte trecho:

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura *maleável* dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação *a priori* de uma regra de supremacia absoluta do coletivo sobre o individual. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais, e não na sua limitação em prol de algum interesse da coletividade, impõe ao legislador e à Administração Pública o dever jurídico de *ponderar* os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização<sup>7</sup>.

Neste diapasão, de acordo com o autor, o sentido jurídico de *ponderação* se dá como um método destinado a estabelecer relações de *prevalência relativa* entre elementos que se entrelaçam, a partir de critérios formais e materiais postos ou pressupostos pelo sistema jurídico. Ponderam-se assim, na dicção do autor, “*bens, princípios, finalidades ou interesses, conforme os elementos que se encontrem em jogo numa dada situação*”<sup>8</sup> Exemplificando, o autor lança os seguintes apontamentos, a saber:

Tome-se, à guisa de exemplo, o tratamento jurídico dispensado pelo direito brasileiro ao direito de propriedade. A Constituição da República, no seu artigo 5º, XXII, assegura o direito de propriedade em seu elenco de direitos fundamentais. Logo no inciso seguinte (art. 5º, XXIII), o constituinte dispôs que 'a propriedade atenderá a sua função social'. [...] Assim, a lei deverá prever um conjunto de restrições aos poderes do proprietário de modo a assegurar que a propriedade privada cumpra sua função social. Leis que incentivem ou imponham o adequado aproveitamento do solo urbano e dificultem ou impeçam a especulação imobiliária são exemplos de atos legislativos *otimizadores* dos vetores contidos nos incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição. [...] Neste caso, caberá à Administração Pública

<sup>6</sup> BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 101.

<sup>7</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 104/105.

<sup>8</sup> BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 109.

identificar as situações que se enquadrem na moldura legal, dando concretude ao seu comando<sup>9</sup>.

Enfim, o texto em análise tem como propósito “desmistificar”, por assim dizer, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no atual cenário do constitucionalismo contemporâneo, o qual há muito deixou de ser uma das pedras de toque do Direito Administrativo, passando a servir como “legítima” fundamentação para decisões descompromissadas com a legalidade no âmbito do poder público, mas hoje cedendo lugar a uma leitura constitucionalista (direitos fundamentais) no plano das ações administrativas.

Ainda acerca desta temática, o Professor Dr. Fernando Rodrigues Martins também chama a atenção para os novos paradigmas do direito administrativo. Neste sentido, estruturalmente, o texto tem início com a “nova roupagem” (visão) atribuída pela moderna doutrina com relação ao Princípio da Supremacia do Interesse Público na perspectiva do Princípio da Ponderação em razão do surgimento dos direitos fundamentais:

É importante frisar que a ciência jurídica pós-moderna tem avançado no sentido de reconhecer os valores da justiça e da democracia no âmbito constitucional e infraconstitucional, especialmente por conta da 'virada Kantiana' dos direitos fundamentais, reaproximando a ética e o direito com fundamento no imperativo categórico (cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo). E essa tendência permite a derrocada de quatro dogmas anteriormente consagrados no direito administrativo: i) a supremacia do interesse público sobre o interesse privado; ii) a estrita legalidade como vinculação absoluta à norma jurídica; iii) a impossibilidade de rediscussão do mérito administrativo; e iv) a catedral do Poder Executivo unitário, fundado em relações exclusivas de subordinação hierárquica. A partir desse deslocamento paradigmático, o interesse público pode prevalecer desde que corresponda à concretização dos interesses superiores normativos da coletividade e não se oponha a interesse nitidamente privado com assento nos direitos fundamentais espargidos na Constituição Federal<sup>10</sup>

Na sequência, o autor procede a uma abordagem dos principais princípios “enformadores” do direito administrativo, na novel perspectiva do direito administrativo constitucional, a saber: princípio da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência e, enfim, da proporcionalidade e da razoabilidade. Senão, vejamos:

---

<sup>9</sup> BINENBOJM, Gustavo. Op. Cit., p. 110.

<sup>10</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 172.

A vinculação da Administração não se circunscreve, portanto, à Lei formal, mas a esse bloco de legalidade (o ordenamento jurídico como um todo sistêmico), a que aludia Hauriou, que encontra melhor enunciação, para os dias de hoje, no que Merkl chamou de princípio da juridicidade administrativa. [...] Tal idéia, de vinculação ao direito não plasmado na lei, marca a superação do positivismo legalista e abre caminho para um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas. [...] A nova principiologia constitucional, que tem exercido influência decisiva sobre outros ramos do direito passa a ocupar posição central na constituição de um direito administrativo democrático e comprometido com a realização dos direitos do homem<sup>11</sup>.

[...] não faz sentido atentar contra as instituições e seus valores fundamentais em razão de concepções da moral, mas é perfeitamente possível zelar pela moralidade administrativa, por meio da correta utilização dos instrumentos para isso existentes na ordem jurídica, entre os quais merece destaque o processo administrativo, pela extrema amplitude de investigação que nele se permite, chegando, mesmo, ao mérito do ato ou da decisão, ao questionamento de sua oportunidade e conveniência<sup>12</sup>.

[...] averbe-se que, desde a formação do ato administrativo ou a instauração até o encerramento do processo administrativo ou judicial ao administrador ou ao órgão presidente e condutor dos trabalhos, exige-se, além de sua isenção, também a abnegação e desapego em face dos direitos colidentes<sup>13</sup>.

[...] o princípio da publicidade se posta (i) como uma garantia aos administrados de tomar conhecimento das decisões e posturas públicas (*transparência*); (ii) como comprovação da cognoscibilidade prévia do ato administrativo ou norma jurídica para a presunção do consenso geral e abertura a eventual impugnação (*vigor*); (iii) como requisito de geração de efeitos do ato administrativo à coletividade, difundindo a sua forma escrita (*eficácia*); (iv) como instrumento de prevenção à quebra da segurança jurídica por vezes rompida por manifestações administrativas impostas pela surpresa e pela lacunosidade (*confiança*)<sup>14</sup>.

O princípio da eficiência impõe a análise dos resultados obtidos em face dos fins exigíveis da Administração Pública. Portanto, reflete um processo de investigação da eficácia social do serviço público (efetividade). Mas esta eficácia liga-se umbilicalmente aos meios utilizados pela Administração para alcançar o fim colimado. Dito isso, pode-se concluir que esse

---

<sup>11</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Op. Cit., p. 186.

<sup>12</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 191.

<sup>13</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Op. Cit., p. 193.

<sup>14</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Op. Cit., p. 199/200.

meio deve ser adequado frente à decisão administrativa tomada, levando-se em conta também a pauta econômica<sup>15</sup>.

[...] o vetor preponderante da razoabilidade encontra-se na interpretação, que é arte exclusivamente humana, autorizando a dispensa da lógica tradicional, não criativa nem transformadora, senão conformadora<sup>16</sup>.

[...] a proporcionalidade refere-se ao dever de os órgãos públicos atuarem de forma necessária e adequada ao cumprimento de objetivos selecionados, com vistas ao interesse público. A proporcionalidade valora a decisão administrativa tomada a partir do cumprimento de um fim que ativou o exercício da administração pública e ainda, funcionalmente, cumpre um papel de proibição de excesso e liberdade individual<sup>17</sup>.

Enfim, o mencionado autor contribui com sua visão humanista no que concerne a este novo âmbito de análise na esfera da Administração Pública<sup>18</sup>.

## 2. A LEI 9.784/99 E O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Uma vez demonstrado, ainda que de forma sucinta, o funcionamento basilar da Administração Pública, faz-se necessário trazer à baila alguns aspectos da legislação hodierna referente ao processo administrativo.

No tópico anterior verificou-se que a função administrativa é exercida por agentes públicos, que compõem os órgãos públicos e externalizam seus atos funcionais através do processo administrativo, tendo como destinatários finais os administrados.

Seguindo nesta linha, como em sede de Direito Público, e notadamente na seara administrativa, toda ação gravita em torno da lei, urge, portanto, demonstrar o íntimo relacionamento existente entre ação estatal, processo administrativo e princípio da participação popular, sendo estes dois últimos, pois, amplamente alcançados e prestigiados pela legislação brasileira (Lei 9.784/99).

Neste contexto de predominante interação, vale ressaltar, em um primeiro instante, alguns conceitos inerentes à figura do processo administrativo, elucidados pela melhor doutrina, para que, assim, fique clarividente o fenômeno da processualística administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>15</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Op. Cit., p. 207.

<sup>16</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Op. Cit., p. 212.

<sup>17</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Op. Cit., p. 215.

<sup>18</sup> À guisa de conclusão, aduz o autor: “De frisar, porém, que esses princípios não existem 'para' a Administração Pública. [...] Essa inteligência tem a seguinte finalidade: a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana é que se escancara no abaixar das cortinas da Administração”, em MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 223.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Para o professor Toshio Mukai, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o que existe são, na realidade, vários procedimentos administrativos, como se observa em seu entendimento:

A Administração Pública, no desenvolvimento de suas atividades - expedição de um ato administrativo, realização de licitações, contratos, averiguação de infrações administrativas etc. utiliza-se de diferentes procedimentos administrativos, que, em geral, são indistintamente chamados de processos administrativos.<sup>19</sup>

A seu turno, a professora Shirlei Silmara de Freitas Mello, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, aduz, com singular maestria, a respeito da lei 9.784/99 e o processo administrativo:

Ao administrado cabe interagir com a Administração. Mas agora se sabe *quando, em que via e como*. A lei 9.784/99 estabelece normas gerais ("básicas") sobre o procedimento contraditório perante a Administração Federal direta e indireta tendo em vista a proteção dos direitos dos administrados e a satisfação das necessidades públicas. O conteúdo da lei aplica-se também aos demais Poderes da União, quando em exercício da função administrativa.<sup>20</sup>

Ainda com relação ao conceito de processo administrativo, o autor Nelson Nery Costa procede a uma interessante análise acerca das diversas noções existentes sobre a aludida temática. Dessa forma, observam-se os seguintes ensinamentos:

Ao analisarem-se os diferentes aspectos do conceito, pode-se observar a existência de quatro noções diferentes de processo administrativo. Em primeiro lugar, existem os conceitos que se baseiam no seu sentido estrito, caracterizando o processo como a série de documentos que formam a peça administrativa. Em segundo, observam-se as análises feitas com sentido mais amplo, quando se trata da relação entre a Administração e o administrado, o conjunto de atos ordenados para a solução de uma controvérsia administrativa. Há, ainda, aqueles que também conceituam como processo administrativo o conjunto de medidas preparatórias para uma decisão final da Administração. Por fim, alguns autores simplesmente utilizam essa expressão como sinônimo de processo disciplinar (por exemplo, José Cretella Júnior).<sup>21</sup>

Mais adiante, arremata seu raciocínio exteriorizando seu próprio entendimento a respeito do conceito de processo administrativo, nos seguintes termos:

Pode-se afirmar, portanto, que o processo administrativo é o conjunto de atos administrativos, produzidos por instituições públicas ou de utilidade pública, com competência expressa, respaldados em

<sup>19</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 508.

<sup>20</sup> MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. **Tutela Cautelar no Processo Administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 338.

<sup>21</sup>

interesse público, que são registrados e anotados em documentos que formam peças administrativas, disciplinando a relação jurídica entre a Administração e os administrados, os servidores públicos ou outros órgãos públicos.<sup>22</sup>

Quanto aos autores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, estes destacam, dentro do conceito de processo administrativo, a dinâmica da Administração Pública, bem como a necessidade do império deste em face à prática da arbitrariedade. Senão, vejamos:

Processo administrativo é Administração em movimento, ou, como quer Feliciano Benvenuto, processo administrativo é a forma da função administrativa [...] Nada do que nele se passa é alheio aos interesses dos administrados, por mais remotamente que seja. [...] Cabe jamais esquecer: o processo administrativo aberto, visível, participativo, é instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade. Se bem é certo que a função administrativa não se perfaz somente pela via do processo administrativo, inequívoco que essa é a via majoritária.<sup>23</sup>

Por sua vez, o autor Egon Bockmann Moreira profere interessante análise acerca da profunda relação existente entre processo administrativo (através do princípio do contraditório), participação popular e Estado Democrático de Direito, de grande valia, aliás, ao nosso estudo, nos seguintes termos:

Emerge cristalino o vínculo entre o princípio do Estado Democrático de Direito e o contraditório. No processo administrativo trata-se de uma das exteriorizações do direito de participação dos particulares frente à Administração Pública, pois - tal como leciona Bacellar Filho - 'a declaração do direito ao caso administrativo não é tarefa exclusiva da Administração, mas de todos os protagonistas do processo'. Ora, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a integração do particular na esfera pública, segundo normas jurídicas preestabelecidas. As pessoas privadas detêm o direito de conhecer, participar, influenciar e controlar a atividade da Administração. O processo administrativo é justamente um dos meios através dos quais se dá o exercício da cidadania, garantido pelo contraditório.<sup>24</sup>

Neste esboço, diante dos mais variados conceitos apresentados pela doutrina especializada, há que se estabelecer uma conexão entre o processo administrativo, a participação popular e, notadamente, o Estado Democrático de Direito, responsáveis pela construção da moderna concepção de Administração Pública democrática.

Em nosso ordenamento, quem confere, pois, no aspecto legal, toda essa relevante comunicação dos referidos institutos jurídicos é a lei 9.784/99.

---

<sup>22</sup> COSTA, Nelson Nery. **Processo Administrativo e suas espécies**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 06/08.

<sup>23</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 23/24.

<sup>24</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 226.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Assim, o artigo 3º do supramencionado diploma legal, pertencente ao capítulo II ("Dos Direitos dos Administrados"), traz a lume um rol não taxativo de direitos garantidos à classe ora em comento, conforme se verifica pela análise do aludido dispositivo, *in verbis*:

Art. 3º: O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, **sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: (G.N.)**

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condido de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.<sup>25</sup>

Primeiramente, é interessante afirmar que, em se tratando de processo administrativo, com todas as peculiaridades e finalidades garantidas por ele, conforme se extrai da sua própria conceituação acima elucidada, a lei 9.784/99 confere aos administrados uma série de direitos.

Estes se apresentam tanto através do rol de incisos componentes do próprio artigo 3º, de acordo com o acima descrito, quanto por outros direitos existentes nas diversas disposições que dão corpo ao texto legal ora em comento.

Neste sentido, obtempera o jurista José dos Santos Carvalho Filho:

A lei assegura vários direitos aos administrados no processo administrativo. Apesar disso, enumera apenas quatro, sem, contudo, deixar de assinalar que há outros direitos difundidos nas diversas normas que compõem o diploma legal. Na verdade, não há qualquer prevalência dos direitos enumerados em relação aos demais direitos espalhados na lei, como se poderia pensar a princípio. Todos são direitos e têm idoneidade de produzir efeitos do mesmo nível jurídico.<sup>26</sup>

A título de complemento do estudo ora posto em voga, alerta ainda o supracitado doutrinador que a lei 9.784/99, em que pese o fato de ter previsto direitos de administrados apenas em relação à Administração, tal fato não obsta a existência e, mais do que isso, o exercício de direitos também perante outros administrados, em consonância com os seguintes dizeres: "*A despeito de ter a lei feito referência apenas aos direitos dos*

<sup>25</sup> BRASIL. **VadeMecum Saraiva**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 15 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.p. 1700.

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p.71.

*administrados perante a Administração, é certo que existem direitos de administrados perante outros administrados que figurem ou possam figurar no processo".<sup>27</sup>*

Desta feita, a legislação concernente ao processo administrativo no âmbito federal, e por simetria estendida aos demais entes da federação, indubitavelmente, prestigia a incidência de outros direitos assegurados aos administrados, sem que haja prejuízo do exercício destes.

Esse é, pois, o ponto alto de nosso estudo; vez que, ao contemplar os administrados com vários outros direitos garantidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, através da expressão "**sem prejuízo de outros [direitos] que lhe sejam assegurados**", a Lei 9.784/99 está, diretamente, permitindo e, mais do que isso, até mesmo ratificando a existência da participação popular na seara do processo administrativo.

Isto porque, ao nosso sentir, *data vênia*, não existem apenas os direitos elencados nos quatro incisos do artigo 3º e outros espalhados ao longo do texto da referida lei, como elucida o ilustre autor Carvalho Filho (cf. nota n.º. 123).

A multiplicidade de legislações existentes dentro do sistema jurídico na atualidade, bem como a complexidade das relações travadas entre os membros de uma sociedade, confere a estes variados direitos que devem, inegavelmente, ser analisados em conjunto.

Cabe aqui, portanto, trazer á baila a chamada "Teoria do Diálogo das Fontes", altamente aplicada, aliás, no ramo do Direito Consumerista.

Tal estudo, para o presente trabalho, tem a finalidade de verificação da possibilidade de integração entre o sistema legal constitucional, a contemporânea versão de Administração Pública e o vigente diploma legal dizente ao processo administrativo.

Neste diapasão, vale ressaltar que a aludida teoria tem suas raízes fincadas na Alemanha, através do Mestre de Heidelberg Erik Jayme, precursor desta, em seu curso geral de Haia, de 1995, e, no Brasil, divulgada pela doutrinadora Cláudia Lima Marques<sup>28</sup>.

Para tanto, a idéia inicial do diálogo das fontes consubstancia-se na chamada "cultura pós-moderna no Direito", que se caracteriza pela mudança de paradigma, através de elementos como o pluralismo e a comunicação.

Conforme adrede mencionado, esse pluralismo é derivado da extensa produção legislativa destinada a regular o mesmo fato e destinada a proteger um sem número de sujeitos, que estejam sob a égide de uma ordem jurídica.

De acordo com o ensinamento de Cláudia Lima Marques, "o diálogo é que legitima o consenso", em uma perspectiva filosófica<sup>29</sup>. Transportando, assim, para a temática

---

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit., p. 72.

<sup>28</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 26/29.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

ora trabalhada, é justamente essa "legitimidade" e esse "consenso" que devem apoiar a inserção do princípio da participação popular no processo administrativo, este último prestigiado no regramento brasileiro pela Lei 9.784/99.

Assim, tendo em vista a verificação de que o legislador brasileiro está, cada vez mais, exercendo sua função preponderante sobre temas convergentes, de forma efetiva, faz-se necessário que se estabeleça uma "coordenação"<sup>30</sup>, entre os diplomas legais do nosso ordenamento. Tal realidade propiciará a existência de um sistema jurídico equilibrado, eficiente e justo, como elucida a doutrinadora supracitada.

Seguindo nesta linha, aduz Cláudia Lima Marques a respeito da urgente necessidade de se contemplar uma harmonização e uma coordenação legislativa, considerando-se a amplitude do Direito contemporâneo. Senão, vejamos:

A doutrina atualizada, porém, está à procura hoje mais da harmonia e da coordenação entre as normas do ordenamento jurídico (concebido como sistema) do que da exclusão. É a denominada 'coerência derivada ou restaurada'; que procura uma eficiência não só hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a 'antinomia', a 'incompatibilidade' ou a "não-coerência".

Dessa forma, Érik Jay me propõe então a coordenação das diversas fontes legislativas que existem de forma convergente, para que se tenha, enfim, um direito útil e acostado em uma satisfatória harmonia e coordenação. Neste sentido, verificam-se os válidos dizeres de Cláudia Lima Marques:

Na belíssima expressão de Erik Jayme, é o atual e necessário 'diálogo das fontes' (*dialogue dessources*), a permitir a aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas convergentes. 'Diálogo' porque há influências recíprocas, 'diálogo' porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente [...]. U na solução flexível e aberta, de interpenetração, ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes).<sup>31</sup>

Neste espeque, ao transportarmos esses ensinamentos para o campo do Princípio da Participação Popular, bem como para o da Lei 9.784/99, é de fácil constatação que, sem sombra de dúvidas, deve haver um real diálogo entre essas duas fontes legislativas, quais sejam: a Constituição Federal de 1988 (que preconiza implicitamente o princípio da participação popular) e a Lei 9.784/99 (que dispõe sobre o processo administrativo e,

---

<sup>29</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM Bruno. Op. cit., p. 26.

<sup>30</sup> Expressão utilizada por Cláudia Lima Marques.

<sup>31</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 28/29.

especialmente em seu artigo 3º, abrindo margem à incidência de outros direitos dirigidos aos administrados, nesta linha, previstos também ao longo do texto constitucional).

Vale salientar, inclusive, considerando-se como fundamento constitucional para a questão ora prestigiada, que a Lei Maior de 1988 além de homenagear, ainda que implicitamente, a aplicação do Princípio da Participação Popular, reforça, agora sim de forma expressa, a possibilidade de irradiação de seus efeitos no ordenamento, com o comando do § 2º do artigo 5º, dispondo, em linhas gerais, que direitos e garantias expressos **na** Constituição **"não excluem outros** decorrentes do regime e dos **princípios por ela adotados [...]"**.

Esta interpenetração das aludidas fontes legislativas, conforme visto é o que sustentará, de forma legítima, consciente, eficiente e de satisfatória operabilidade, tanto o processo administrativo (através da Lei 9.784/99), quanto a participação popular (consubstanciada como norma principiológica no decorrer de todo texto da Lei Maior).

Destarte, o resultado ao ser alcançado será altamente benéfico para a própria Administração e para os administrados, desde que haja a correta interação entre os diplomas legais envolvidos, proporcionando assim, a ampliação e a possibilidade de efetivo exercício dos direitos dos administrados, como quer a Lei 9.784/99, e a aplicabilidade prática do princípio da participação popular, como manda os diversos comandos constitucionais vigentes, espalhados pela Carta Magna de 1988.

Enfim, essas ações, inevitavelmente, irão propiciar uma otimização do processo administrativo, dos direitos dos administrados e, por via de consequência, do funcionamento da própria máquina estatal, através de seus elementos fundamentais: agentes, órgãos e função pública.

### **3. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Primeiramente, faz-se necessário trazer à lume o entendimento de Maria Sylvania Zanella Di Pietro acerca do princípio da participação popular no cenário da Administração Pública.

O aludido princípio, seguindo a linha da supramencionada doutrinadora, apresenta-se tanto no aspecto da gestão quanto na questão do controle da Administração Pública. É, assim, vinculado à idéia de Estado Democrático de Direito, inclusive, ressaltada no Preâmbulo da vigente Carta Magna de 1988<sup>32</sup>.

Ainda em consonância com o pensamento de Di Pietro, é lícito afirmar, conforme tivemos a oportunidade de observar no tópico anterior do presente capítulo, que o

---

<sup>32</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 611.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

princípio ora homenageado é decorrência implícita de diversas normas que prestigiam a participação popular nos mais variados setores da Administração Pública, como por exemplo, a lei que regulamenta o processo administrativo - Lei 9.784/99 - e, especialmente, na seara da ordem social.

Dessa forma, conforme tentamos demonstrar ao amigo leitor ao longo deste trabalho é interessante ter em mente que a participação dos administrados no cerne da Administração tem sido, em termos de gestão pública, uma importante alternativa para a efetivação dos direitos daqueles, bem como um eficiente instrumento de controle.

Neste diapasão, vale salientar que o significado, a idéia de participação transcende até mesmo o aspecto jurídico, chegando a alcançar um conceito filosófico, de acordo com o entendimento de Luigi Zampetti, citado por Fabiana de Menezes Soares:

Zampetti define participação como autodeterminação do homem. O homem que não participa não pode ser considerado 'pessoa', não é livre, é objeto. A base da diferença entre o 'sistema representativo' e o 'sistema participativo' está no fato de que no primeiro os sujeitos ativos são apenas alguns, ao passo que no segundo, são todos. Continuando, afirma que a noção de comunidade não significa mais um conjunto de indivíduos passivos, mas de pessoas, sujeitos ativos.<sup>33</sup>

Esta concepção pode perfeitamente ainda ser aliada ao entendimento de Heinrich Siedentopf, também citado na obra de Fabiana de Menezes Soares, nos seguintes termos:

Para Siedentopf, a participação dos cidadãos nas decisões administrativas objetiva o seguinte:

- a) racionalização das decisões administrativas através de uma informação melhor e disponível;
- b) previsibilidade do cidadão quanto ao conteúdo das decisões administrativas;
- c) vontade reforçada da ação administrativa através da publicidade e transparência;
- d) maior legitimação da decisão administrativa tomada;
- e) integração do cidadão e grupos de cidadão à decisão administrativa tocada pelo bem comum;
- f) desenvolvimento da autodeterminação e da emancipação do cidadão na sua comunidade.<sup>34</sup>

Assim, pode-se asseverar que a somatória da idéia de participação como autodeterminação do homem com os objetivos acima elencados dão o contorno preciso da importância e da alta aplicabilidade prática do princípio da participação popular na nova concepção de Administração Pública.

---

<sup>33</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 148.

<sup>34</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Op. Cit.**, p. 142/143.

E é justamente o processo administrativo que se destaca neste cenário, como instrumento de maior viabilidade técnica para operacionalizar esse novo paradigma, fortalecendo, dessa forma, o que *Klicksberg* denomina de "Estado Inteligente".<sup>35</sup>

Todavia, não se pode olvidar que existe ainda um outro princípio umbilicalmente ligado à questão da participação popular no processo administrativo, que é o Princípio do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, verifica-se a notável lição de Fabiana de Menezes Soares.

O Estado Democrático de Direito propugnado pela Constituição da República, não é uma expressão meramente formal. É muito mais do que isso, significa a sua subsunção às normas estruturais do sistema normativo constitucional: os princípios fundantes da República, as garantias e direitos fundamentais, conjugados com os reclames da vida social, porque o Direito é construção do homem e a seu serviço. O Princípio Participativo é conteúdo da expressão Estado Democrático de Direito, o único possível de **diminuir** concretamente, o abismo existente entre o sistema normativo e a realidade social e do Estado de Direito e a sociedade civil.<sup>36</sup>

O aludido "Estado Inteligente" utiliza-se, desta feita, a seu favor, dos mecanismos de participação popular para que sua gestão pública seja enleada de legitimidade e coroada de êxito perante os administrados.

Isto porque o correto manejo do Princípio da Participação Popular, bem como dos princípios e regras atinentes ao processo administrativo, dentro dos ditames do Estado Democrático de Direito, possui o condão, até mesmo, de reverter uma situação de conflito em um confortável quadro de cooperação entre Administração Pública e sociedade.

Tal verificação se opera, pois, quando cada administrado, na qualidade de interessado em uma determinada decisão administrativa, se revela um verdadeiro agente colaborador com o poder público, na medida em que se faz ouvir, manifestando suas opções, anseios e preferências.

Para que se tenha uma primordial noção da importância referente à temática da participação popular, via processo administrativo ou não, basta contemplar os textos constitucionais de países da monta de Portugal e Espanha, que emprestam significativa valoração à questão participativa no âmbito administrativo.

Para tanto, tem-se a válida análise proferida por Fabiana de Menezes Soares, acerca das Constituições portuguesa e espanhola:

[...] O art. 9º da constituição espanhola, inspirado no art. 3º da Constituição italiana, prescreve que incumbe 'aos poderes públicos

---

<sup>35</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. Op. Cit., p. 158.

<sup>36</sup> SOARES, Fabiana de Menezes.. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 157/158.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política'. O art. 23 assegura a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos [...] O art. 2º elenca como princípios da atividade pública efetivadora da autonomia, garantida às entidades locais, a máxima proximidade da gestão administrativa para com os cidadãos. A seu turno, a Constituição portuguesa dispõe no seu art. 268 que a participação é consagrada como princípio basilar da organização e da atividade administrativa.<sup>37</sup>

Neste contexto, resta sobejamente demonstrada a relevância de caráter interno e internacional conferida à participação popular, entre nós, constitucionalizada em vários momentos, ainda que de forma implícita, no corpo do texto da vigente Constituição da República Federativa do Brasil.

Cabe aqui, aproveitando o ensejo, destacar o pensamento de Sérgio Ferraz acerca da instrumentalidade do processo administrativo, tendo como destinatários os administrados, permitindo que estes façam valer seus direitos dentro da perspectiva democrática do Estado de Direito. Assim, tem-se:

Ora, somente se pode pensar em efetiva realização do princípio democrático quando (e onde) possa o administrado participar da feitura do querer administrativo, ou da sua concretização efetiva. Para tanto, imprescindível é que se assegure ao cidadão o postular junto à Administração, com a mesma corte de garantias que lhe são deferidas no processo jurisdicional (particularmente, as certezas do contraditório, da ampla defesa e da publicidade. Por sem dúvida, a participação democrática no processo administrativo representa a verdadeira conírafice do autoritarismo. E dizer, o tema radica-se, fundamentalmente, na dramática e emocionante tensão dialética autoridade X liberdade.<sup>38</sup>

É neste sentido, pois, que princípio da participação popular e processo administrativo se unem juridicamente (e por que não dizer até mesmo politicamente - embora tal aspecto não seja objeto do estudo ora desenvolvido), cerrando fileiras para tornar cada vez mais viável a maximização das garantias conferidas aos administrados.

Tal sinergia implica em necessário dinamismo por parte da Administração Pública através da adoção desses novos mecanismos, e, lado outro, provoca uma real mudança de tratamento reciprocamente considerado, entre poder público e administrados.

Inegavelmente, ocorrerá um estreitamento dos laços ente ambos, situação até então pouco observada ou quase inexistente, gerando assim uma desejável sensação de alcance do tão almejado bem-estar social.

---

<sup>37</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. . **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 140.

<sup>38</sup> FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo e Constituição de 1988**. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n.º. 01, 1993. p. 84/87.

Neste cenário, o processo administrativo aparece como uma verdadeira ponte de ligação entre Administração Pública e administrados, vez que a lei que o regulamenta dotou de alguns mecanismos que permitem o ingresso, motivadamente demonstrado, de pessoas físicas ou jurídicas no cerne do poder público; na qualidade de detentores de variados interesses na feitura do querer administrativo.

Porém, cabe destacar, conforme adrede mencionado, que essa possibilidade de participação no processo administrativo deve ser sobejamente demonstrada, sob pena de arquivamento do feito. Neste sentido, vale transcrever os dizeres de Carvalho Filho:

Desse modo, se o indivíduo não demonstrar sua qualidade de **interessado**, poderá a Administração levar o processo administrativo ao arquivamento, que implicitamente revelará que o pedido não foi conhecido, o que acarretaria no processo judicial a extinção do processo sem julgamento do mérito.<sup>39</sup>

Dessa forma, pode-se asseverar que o processo administrativo, com fulcro na lei que o regulamenta, bem como nos princípios constitucional-processuais que o sustentam, invoca uma noção mais "atenuada" ou mais "amenizada", por assim dizer, do próprio conceito de legitimação, que é um dos meios adotados por esse processo, como verificaremos mais adiante.

Tal fato deriva da diferenciação principiológica e normativa (no sentido de regramento propriamente dito) que o processo administrativo, peculiarmente, guarda com o processo judicial.

A aludida constatação revela o caráter operacionalizador e facilitador do processo administrativo na inserção do princípio da participação popular em seu bojo. Essa nova perspectiva é o que constitui a fórmula basilar da democracia participativa, em detrimento do paradigma representativo, dentro de um Estado Democrático de Direito.

Esta realidade, ainda timidamente verificada em alguns governos nos tempos atuais, vem prestigiando todos os cidadãos, na qualidade de destinatários finais das decisões oriundas da Administração Pública.

Em primeiro lugar, é importante elucidar que a interconexão existente entre participação popular e processo administrativo deita raízes na vigente Constituição de 1988, através do denominado "Direito de Petição".

Ao nosso sentir, a lei que regula o processo administrativo homenageia largamente, no plano infraconstitucional, esse direito supramencionado, enquanto importante instrumento de diálogo com o poder público que é.

Devido à sua importância tanto no aspecto teórico quanto na questão da aplicabilidade prática, bem como para o completo desenvolvimento de nosso estudo, é

---

<sup>39</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei n.º. 9.784, de 29/1/1999). 2. **Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.** p. 98.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

interessante, neste ponto, proceder a uma breve investigação histórica, no que respeita ao surgimento do chamado "Direito de Petição".

Válida, assim, a lição de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari acerca da aludida figura jurídica:

Ao contrário do que habitualmente se lê, o direito de petição - isto é, o poder de requerer ou reclamar conta autoridades, perante o poder público - não nasceu na Magna Carta de 1215. Sua geratriz é o notável *Bill of Rights* inglês, de 1688 (há quem prefira remontá-lo à *Petition of Rights*, de 1628, o que, *data vênia*, descabe, eis que esse diploma é concernente a relações apenas interinstitucionais Parlamento/Coroa), aí surgindo como direito de pedir ao rei, com amplíssimo espectro (desde postulações de cunho individual até o requerimento, pelo <sup>1</sup> Parlamento, de sanção à lei ali votada).<sup>40</sup>

Em termos de constitucionalismo brasileiro, o direito de petição se mostrou em plena vigência já na Constituição do Império de 1824. Neste momento, ele disponibilizava àqueles que o invocava tanto a possibilidade de apresentar requerimentos, quanto de exteriorizar reclamações<sup>41</sup>.

Na Constituição Republicana de 1891, a nomenclatura do aludido direito foi alterada para "*Direito de Representação*". Tal poder era exercido mediante petição, cujo paradigma foi estritamente preservado com o advento da Constituição de 1934.

Quanto à Constituição de 1937, esta propugnou pela possibilidade de exercício, ou de "Direito de Petição", ou de "Direito de Representação", estabelecendo uma verdadeira "identidade" entre as duas figuras<sup>42</sup>.

A seu turno, a Carta Magna de 1946 prestigiou a mesma redação dispensada às figuras jurídicas ora em comento pela primeira Constituição republicana, de 1891. Já a Lei Maior de 1967 fez menção aos dois direitos ("de representação" e "de petição") de forma destacada, fato que, segundo Ferraz e Dallari, ocasionou uma certa "complicação" da matéria em questão.

Assim, na vigente Constituição de 1988, a temática referente ao Direito de Petição ganhou especial relevo, notadamente em se tratando da situação de controle dos órgãos administrativos, conforme se extrai, por exemplo, dos ditames do artigo 74, § 2º de nossa atual *Lex Mater*.

Contudo, o objetivo de se fazer uma viagem por esta breve notícia história acerca do Direito de Petição não é outro senão o de demonstrar ao amigo leitor a relevância desta figura na história mundial e, notadamente, em nosso constitucionalismo pátrio.

<sup>40</sup> FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo e Constituição de 1988**. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n.º. 01, 1993. p. 93.

<sup>41</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 93.

<sup>42</sup> Expressão utilizada por Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari quanto à temática ora esposada.

De tal sorte que a legislação constitucional e infraconstitucional hodierna, conforme mencionado alhures, promove significativas referências a este direito, fato que guarda profunda relevância com a incidência da participação popular no âmbito do processo administrativo.

Neste espedeque, vale trazer a lume o posicionamento da melhor doutrina:

Seja qual for o *nomen iuris* escolhido, o certo é que o Poder Público não pode deixar de receber e processar o pedido, só lhe cabendo denegar a postulação se carecedorade amparo legal [...] as previsões constitucionais e infraconstitucionais existentes asseguram o trâmite completo e tempestivo das petições apresentadas.<sup>43</sup>

Volvendo ao cerne da questão, no tocante à interpenetração do Princípio da Participação Popular no processo administrativo, uma vez verificada a importância do Direito de Petição como assegurador da participação neste tipo de processo, cabe aqui mencionar outro fator responsável por essa interação, qual seja: a legitimação em sede de processo administrativo.

Analisando-se o texto da Lei 9.784/99, fica clarividente que este se refere aos administrados legitimados como sendo aqueles que, conforme exposto em linhas pretéritas, se mostram como "interessados" em uma determinada decisão administrativa.

A menção ao referido vocábulo faz chegar à conclusão segundo a qual, no plano do processo administrativo, está ocorrendo uma verdadeira ampliação do campo de pessoas que podem (e devem) utilizar-se deste instrumento técnico, tanto para assegurar a defesa e o exercício de seus direitos, quanto para agir de forma fiscalizadora, no concernente às atividades administrativas.

Destarte, há que se fazer menção, no processo administrativo, à existência de três categorias de interessados (frise-se, tão somente aqueles que titularizam o interesse juridicamente protegido pelo ordenamento) assumindo, neste particular, a qualidade de legitimados dentro do processo, a saber: a) interessados deflagradores; b) interessados supervenientes; c) entidades representativas da sociedade civil;

Em primeiro lugar, no que respeita à categoria dos "Interessados Deflagradores", tem-se que estes consistem nas pessoas físicas ou jurídicas que, eventualmente, sejam titulares de direitos ou interessados, no plano individual, em algum tipo de decisão proveniente da Administração Pública, de forma direta.

É importante ressaltar que essa categoria de administrados "interessados" detém a possibilidade de iniciar um processo administrativo. Nos dizeres do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, acerca da questão referente à legitimação dos interessados deflagradores, tem-se: "Sendo, por conseguinte, aptas a atuar regularmente no mundo jurídico,

<sup>43</sup>FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.94.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

são elas, a pessoa física ou jurídica, legitimadas como interessadas no processo administrativo, desde que, é obvio, titulares de direitos".<sup>44</sup>

Já no que respeita a categoria dos chamados "Interessados Supervenientes", pode-se afirmar que são os que possuem a capacidade de ingressar em um processo administrativo depois que este já foi plenamente instaurado.

Esse agrupamento de interessados difere do anterior porque, aqui, podem existir interesses juridicamente tutelados tanto de forma direta quanto indireta. Neste sentido, vale trazer à baila as considerações de Carvalho Filho:

A legitimação, nessa hipótese, tem por base eventual **reflexo** da decisão na esfera jurídica do indivíduo; daí os dizeres da lei de que são legitimados os que têm '**direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada**'. Na verdade, não é necessário que a decisão **afete** o direito; basta **tão-somente** que **possa** afetá-lo. Desse modo, podemos admitir que nesse **grupohaja interessados diretos e interessados indiretos**, contrariamente ao que ocorre em relação aos legitimados do inciso I [do art 9º da lei 9.784/99]: estes serão praticamente sempre interessados diretos, já que tomaram a iniciativa de deflagrar o procedimento.<sup>45</sup>

Por fim, quanto à terceira e última categoria das "Entidades Representativas da Sociedade Civil", tem-se que esta corresponde às organizações e associações representativas, com constituição perfeitamente legalizada, na defesa de direitos ou "interesses", como quer a legislação pertinente, de caráter difuso.

Neste diapasão, vale transcrever outra proveitosa lição do jurista Carvalho Filho, no concernente à temática dos direitos coletivos e difusos para fins de processo administrativo, próprios da categoria ora em comento:

Os direitos coletivos e difusos constituem o que alguns estudiosos denominam de **direitos de terceira** geração. São direitos em que não se considera o indivíduo em si e que, por isso, se encontram em posição diametralmente inversa àquela em que se situam os direitos individuais. São, pois, **direitos transindividuais** ou '**metaindividuais**'. A titularidade de tais direitos pertence a grupos da sociedade civil. São eles indivisíveis, na medida em que não é possível dimensionar o alcance do benefício jurídico atribuído a cada um dos integrantes do grupo, e não é difícil perceber que essa é a efetiva razão pela qual devem ser tratados como grupo, abstraindo-se daqueles que o compõem.<sup>46</sup>

Ainda com relação aos direitos coletivos, é relevante aduzir que, mesmo que os egrantes do grupo sejam plenamente determináveis, há que se considerar a existência

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei n.º 9.784, de 29/1/1999)**. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.p. 98.

<sup>45</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. Cit.**,p. 100.

<sup>46</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei n.º 9.784, de 29/1/1999)**. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.p. 102.

dessejpo, na qualidade de detentores de direitos ou interesses perante a Administração Pública.

Tal noção prestigia, pois, o exercício desses direitos e a verificação de eventuais teresses, conforme observado, em ambas as situações, quais sejam, na possibilidade de se iterminar, ou não, qual a coletividade envolvida.

Tudo isso révela a amplitude do processo administrativo no tocante à questão da jgitimação, bem como do exercício do "Direito de Petição", homenageando e fazendo umprir este que é um dos mais importantes comandos constitucionais em vigência na itualidade.

Esta conexão existente entre esses dois instrumentos, previstos, de um lado, no âmago de nossa Lei Maior e, doutra banda, na legislação regulamentadora, é o que credencia a participação popular, principalmente enquanto norma jurídica principiológica que é, a adentrar, com descomunal autoridade, no bojo do processo administrativo; elevando no último grau o interesse de cada administrado e o interesse público na busca do bem comum da coletividade, verdadeira aspiração e razão de ser do próprio Estado.

Cabe aqui, pois, trazer a lume os preciosos dizeres do jurista português Pedro Machete, asseverando que:

[...] o objectivo comum de uma decisão materialmente correcta tem de traduzir-se na descoberta do bem comum (*Gemeinwohlfindung*) e, por isso e na medida em que todos os procedimentos públicos constituem determinações do bem comum, também a participação procedimental dos particulares significa colaboração na determinação do bem comum. O reconhecimento da participação constitui, deste modo, expressão e conseqüência da verificação de que o 'público', o 'bem público', o 'interesse público', a vinculação ao bem comum e a determinação do bem comum, como problema central de toda sociedade estadual, (já) não são apenas uma questão exclusiva do Estado, mas sim uma missão (pública) dos cidadãos e dos grupos de cidadãos [...].<sup>47</sup>

A título de complemento, é interessante trazer à colação parte do voto exarado pelo Ministro Franciulli Netto no RESP 212346/RJ<sup>48</sup>, ocasião em que disserta sobre a relação existente entre Estado e direitos fundamentais, e, citando o jurista Ives Gandra, destaca o ser humano como única razão para a existência da figura do Estado.

Tal análise serve perfeitamente, pois, para a ilustração do estudo ora posto em voga, nos seguintes termos:

[...] Destarte, defronte de um direito fundamental, cai por terra qualquer outra justificativa de natureza técnica ou burocrática do

<sup>47</sup> MACHETE, Pedro. **A audiência dos interessados no procedimento administrativo**. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996. p. 95/96.

<sup>48</sup> DJ 04/02/2002, p. 321.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Poder Público, uma vez que, segundo os ensinamentos de Ives Gandra da Silva Martins, 'o ser humano é a única razão do Estado. O Estado está conformado para servi-lo, como instrumento por ele criado com tal finalidade. Nenhuma construção artificial, todavia, pode prevalecer sobre os seus inalienáveis direitos e liberdades, posto que o Estado é um meio de realização do ser humano e não um fim em si mesmo.<sup>49</sup>

Nesta esteira, existe ainda a tormentosa questão dizente a como fidelizar cada administrado, conscientizando-o de seu papel e tornando plenamente viável o comprometimento deste perante o grupo social e a própria Administração Pública, para que se tenha a real efetivação, em termos práticos, dos direitos e interesses daqueles perante o Poder Público.

Tudo isso, frise-se, através do Princípio da Participação Popular e do processo administrativo, na qualidade de instrumentos jurídicos concretizadores de tal fim.

Esta questão encontra guarida na área da Psicologia Organizacional, à qual nos socorremos, para fazer menção à chamada "Teoria das Relações Humanas"; decorrência evolutiva da Escola da Administração Científica, iniciada no começo do século XX pelo engenheiro americano Frederick Winslow Taylor.

Vale ressaltar, porém, que não faz parte do presente estudo a análise da obra de Taylor, mas apenas e tão somente a verificação da supramencionada teoria, que propiciou, inclusive, a formação de toda principiologia basilar da Escola das Relações Humanas.

Com isso, que fique bastante claro, nosso objetivo primordial é analisar a realidade da participação popular dos grupos de administrados, ou estes de forma individual, no processo administrativo, utilizando-se de recursos interdisciplinares para o cumprimento de tal intento.

Assim, após realizadas algumas experiências em ambiente laboral, os estudiosos do tema, a exemplo de Hawthorne<sup>50</sup>, constataram a existência de uma verdadeira "organização informal", construída por grupos informais (organização humana da empresa) paralela à estrutura formal estabelecida na época.

No bojo destes grupos, o que se prestigiava era, na verdade, a constante interação social, a questão do apoio do grupo disponibilizado ao indivíduo, a importância dos aspectos emocionais, dentre outras perspectivas de ordem humanística.

Neste contexto, surge, pois, uma nova realidade fática, profundamente passível de experimentação cotidiana por cada ser humano integrante do corpo social. Dessa form\*., observa-se o pensamento de Chiavenato:

---

<sup>49</sup> Lei Positiva e Lei Natural. **Caderno de Direito Natural**, n.º. 1, Centro de Estudos Jurídicos do **Pará**, 1985. p. 27.

<sup>50</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

As relações humanas são as ações e as atitudes desenvolvidas a partir dos contatos entre pessoas e grupos. Cada pessoa possui uma personalidade própria e diferenciada que influi no comportamento e nas atitudes das outras com quem mantém contatos e é, por outro lado, igualmente influenciada pelas outras. As pessoas procuram ajustar-se às demais pessoas e grupos: querem ser compreendidas, aceitas e participar, no intuito de atender a seus interesses e aspirações pessoais. O comportamento humano é influenciado pelas atitudes e normas informais existentes nos grupos dos quais participa.<sup>51</sup>

Mais adiante, o supracitado autor, apegando-se a uma perspectiva "Neoclássica" da Administração, que preconiza a busca de resultados concretos e palpáveis, exterioriza os seguintes dizeres:

Para os neoclássicos, a "Administração consiste em orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum. E o bom administrador é, naturalmente, aquele que possibilita ao grupo alcançar seus objetivos com o mínimo de dispêndio de recursos e de esforço e com menos atritos com outras atividades úteis" [...] O ser humano cada vez mais necessita cooperar com outras pessoas para atingir seus objetivos.<sup>52</sup>

Desta feita, diante desse novo quadro apresentado na realidade fática de qualquer atividade administrativa, inclusive no setor público, alcança-se a questão da reciprocidade (norma de reciprocidade) que deve existir entre o indivíduo e qualquer tipo de organização, estabelecendo-se o chamado "Contrato Psicológico".

É importante salientar que Chiavenato profere esta análise, conforme mencionado alhures, dentro de um cenário empresarial; porém, tal perspectiva pode se verificar da mesma forma no âmbito da Administração Pública, onde a atividade do administrador público, para que seja coroada de êxito, deve, certamente, experimentar condutas desta ordem.

Neste espeque, tem-se:

**O contrato psicológico** refere-se à expectativa recíproca do indivíduo e da organização estender-se muito além de qualquer contrato formal de emprego que estabeleça o trabalho a ser realizado e a recompensa a ser recebida [...] Cada pessoa, no fundo, representa seus próprios contratos que regem tanto as relações interpessoais, como os relacionamentos que esta mantém consigo mesma (relações intrapessoais) [...] Todo sistema social pode ser encarado em termos de grupos de pessoas, ocupadas com o intercâmbio de seus recursos com base em certas expectativas. Esses recursos são constantemente

---

<sup>51</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. cit., p. 151-152.

<sup>52</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. cit., p. 153-154.

## PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

permutados e, sem dúvida, não se limitam apenas a recursos materiais, pois abrangem idéias, sentimentos, habilidades e valores.<sup>53</sup>

Volvendo ao cerne de nosso estudo e transportando os escritos acima elucidados para a seara da Administração Pública democrática, pode-se asseverar que o real comprometimento dos administrados na participação das decisões administrativas se dará somente com o estabelecimento de um verdadeiro pacto psicológico entre estes e a própria Administração.

Isto porque cada administrado, seja individualmente, seja coletivamente considerado, deve se sentir parte da Administração Pública, mesmo porque eles estão inseridos dentro de uma "organização informal" e, indubitavelmente, desejam, diuturnamente, ser notados, compreendidos e satisfeitos em suas necessidades.

Lado outro, no tocante à Administração Pública, esta deve proporcionar àqueles uma interação social e jurídica de tal forma que os administrados se sintam valorizados, beneficiados e prestigiados em todos os aspectos da questão em voga, procurando-se entender, inclusive, suas necessidades enquanto pessoas humanas, no momento em que se verificar a participação.

Certamente, tudo isso contribuirá para o fechamento de um ciclo em que todos ganham: os administrados, com a realização prática de seus direitos e interesses, e a Administração Pública, com o cumprimento de sua eterna missão, que é canalizar todos os esforços possíveis e instrumentos existentes visando atingir o objetivo único do bem-estar de cada indivíduo ou coletividade à qual esteja juridicamente vinculada.

Enfim, após todo o exposto, pode-se inegavelmente afirmar que o Princípio da Participação Popular é um importantíssimo instrumento jurídico constante no cerne do ordenamento brasileiro.

Neste diapasão, tem-se que ele é o verdadeiro responsável pela integração, humanização e estreitamento dos laços entre Administração Pública e administrados, inclusive, com a prerrogativa de promover o exercício da cidadania.

Esta posição leva-o a ser substancialmente aplicado dentro do processo administrativo, sendo, para tanto, expressamente recepcionado pelo texto da lei que regulamenta o aludido processo; o que lhe confere, ainda mais, uma real e efetiva legitimidade na questão de sua aplicação e realização prática.

Para arrematar, tem-se que o processo administrativo, a seu turno, dispendo de mecanismos dados pela própria legislação constitucional e infraconstitucional, e na qualidade de primordial instrumento operacionalizador de normas jurídicas principiológicas, estabelece

---

<sup>53</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004. p. 94-96.

forte vínculo com o referido princípio, na busca incessante de uma feitura do querer administrativo cada vez mais incrustado nos reais anseios e necessidades de todos os cidadãos.

Portanto, ao alcançarmos o "término" do presente estudo, chegamos, pois, a uma inarredável constatação: a adoção e, principalmente, a aplicação do Princípio da Participação Popular no Processo Administrativo vem ao encontro, primeiramente, da efetivação do Princípio do Estado Democrático de Direito no ordenamento jurídico brasileiro; e, em um segundo momento, ao propiciar a inserção dos administrados nos trabalhos da Administração Pública, tem o condão de provocar uma verdadeira evolução na formação cultural da sociedade, estreitando os laços entre ambos e, acima de tudo, valorizando o ser humano em toda sua plenitude.

#### 4. CONCLUSÕES

O modelo proposto pela chamada "Democracia Representativa", que já não consegue se sustentar inteiramente no contexto social contemporâneo, vem cedendo espaço para outra modalidade consubstanciada na chamada "Democracia Participativa".

Esta, a seu turno, defende a participação direta dos administrados no âmbito da Administração Pública, fazendo com que o Poder Público identifique as reais necessidades de toda população, legitimando, assim, suas ações perante esta. Surge, então, a figura jurídica do Princípio da Participação Popular, prestigiado, de forma implícita, pelo vigente texto da Carta Magna de 1988.

Neste contexto, o processo administrativo apresenta-se como a ferramenta operacional que realizará, no plano fático, as aspirações dos administrados, com relação aos trabalhos desenvolvidos pela Administração em variados setores, segundo a regência de cada interesse envolvido.

Assim, tal perspectiva gerará o nascimento, na consciência de cada administrado, bem como no íntimo dos próprios agentes que movimentam a máquina estatal, de um moderno paradigma de gestão pública, que prima pela forma cooperada de trabalho entre governo e sociedade, estabelecendo-se entre ambos, até mesmo, um vínculo psicológico que proporcionará o satisfatório envolvimento e comprometimento de todos com esse sistema.

Neste diapasão, a legislação constitucional, infraconstitucional bem como os institutos de participação popular previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro, dão a exata medida da verdadeira relevância desta temática em nosso regramento.

Dessa forma, o Princípio da Participação Popular, ao se achar incrustado, de forma visceral, no interior de um processo administrativo, certamente, há de estabelecer o liame necessário entre a estrutura jurídica brasileira existente na atualidade, e a urgente solidificação de um novo modelo de gestão pública, perpetrando no tempo a tão almejada sensação de bem-estar destinada à sociedade hodierna.

## **REFERÊNCIAS**

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei n.º. 9.784, de 29/1/1999)**. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001

MACHETE, Pedro. **A audiência dos interessados no procedimento administrativo**. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. **Tutela Cautelar no Processo Administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99**. São Paulo: Malheiros, 2000

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997