



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Filipe Venturini Signorelli

**Democracia participativa e a efetividade do controle social da Administração Pública no
Estado Democrático de Direito**

São Paulo

2023

Filipe Venturini Signorelli

**Democracia participativa e a efetividade do controle social da Administração Pública no
Estado Democrático de Direito**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
da Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, como exigência parcial para a obtenção
do título de Mestre em Direito, no **Núcleo de
Direito Administrativo**, sob a orientação do
Professor Doutor Sílvio Luís Ferreira da Rocha.

São Paulo

2023

Filipe Venturini Signorelli

**Democracia participativa e a efetividade do controle social da Administração Pública no
Estado Democrático de Direito**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, no Núcleo de Direito Administrativo.

Aprovada em: ___/___/2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Silvio Luís Ferreira da Rocha
Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP
Orientador

Prof. Dr. Márcio Cammarosano
Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP
Avaliador

Profa. Dra. Angélica Luciá Carlini
Avaliadora externa

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao *Sagrado*, à *Espiritualidade* que em sua sábia inteligência me auxilia e direciona ao caminho da luz, me proporcionando ser instrumento no processo de evolução dos meus irmãos encarnados e desencarnados. Pois, somos seres em constante evolução, e nada mais gratificante que a necessidade de auxiliar e ser auxiliado para compor o ciclo da vida, que se mostra em constante aprendizado.

Aos meus pais, *Marizabel Venturini Signorelli* e *José Carlos Signorelli*, pela vida e “criação”, na sua mais alta presença para que eu pudesse conquistar meu lugar no mundo em absoluto respeito ao próximo. Educação esforçada, que me serviu de exemplo em todas as direções.

A minha irmã, *Izabelle Venturini Signorelli*, companheira em absoluto respeito, com seu amor fraterno e amigo nos momentos mais importantes da minha vida. Ao meu cunhado *Lorenzo Letaif Milanez*, por sua amizade, carinho e respeito de sempre. Aos meus sobrinhos, *Liz Milanez Signorelli* e *Lorenzo Milanez Signorelli*, alegria na renovação diária da energia vital.

Aos companheiros e companheiras de luta, amigos em sua essência, que estiveram presentes neste caminhar do conhecimento, alguns, pretéritos ao início, outros, que foram agregando a minha vida durante o curso, e hoje são peças fundamentais: *Alfredo Monteiro Linz de Albuquerque*, *Angélica Luciá Carlini*, *Antônio Pedro Ribeiro Henringer*, *Breno Valadares Vieira*, *Cecília Dantas*, *Danilo Leonel*, *Diumara Ferreira Araújo*, *Felipe Matte Russomano*, *Fernando Gentil Gizzi de Almeida*, *Fernando Julio Teixeira*, *Geovana Tabachi Silva*, *Jandaraci Ferreira de Araújo*, *José Henrique Mouta*, *Kelen Priscila Oliveira Buralian Marcião*, *Marcia Cristina Souza Alvim*, *Marcos Tadeu Machado*, *Maria Cecília Patrícia Braga Braile Verdi*, *Mariana Dias*, *Mônica Elise Rebouças Gomes*, *Roberta Densa*, *Rodrigo Bordalo Rodrigues* e *Welber Queiroz Barbosa*. Estes, que contribuíram diretamente nesta caminhada acadêmica, no entanto, sem deixar de lembrar, não cabendo aqui citar por uma questão lógica, *todos aqueles outros amigos que conhecem e sabem o quanto a troca de amor por nós vivenciadas é importante* para minha evolução.

Não esqueço, em hipótese alguma, *daqueles que me acompanham no mundo espiritual*, amigos de longa data, que são peças fundamentais para o meu crescimento e modo de guiar a vida. Muito obrigado a todos. *In memoriam*, a colega de turma *Danielle Magalhães Silva* na disciplina Educação, Metodologia e Didática do Ensino Superior em Direito, que, pelos

percalços da vida, não conseguiu concluir sua trajetória acadêmica sonhada e, prematuramente, partiu para o plano espiritual.

Ao meu orientador, professor *Sílvio Luís Ferreira da Rocha*, pelos direcionamentos, conversas, aprendizado e, em particular, por ser exemplo de docente que pude me espelhar no modo de ensinar e conduzir as relações com o *aluno*, o que também faz parte do meu processo de evolução. Muito obrigado, *professor*. Cada dia em sala de aula, as possibilidades de ser assistente e, por algumas vezes, conduzir o “ensinar” para as turmas de Direito Administrativo foram extremamente edificantes.

Por fim, agradeço a **VIDA**, dom maior a nós concedido. Pois, na tríade que nos ergue enquanto seres humanos, quais sejam, o amor, a família e a profissão, **Ela** me conduziu até aqui, de forma primorosa, neste lapidar da minha formação intelecto-profissional.

A “experiência” científica é a primeira célula do novo método de produção, da nova forma de união ativa entre o homem e a natureza. O cientista-experimentador é um ‘operário’, não é puro pensador e o seu pensar é continuamente controlado pela prática e vice-versa, até se formar a unidade perfeita de teoria e prática.
(Antonio Gramsci)

RESUMO

SIGNORELLI, Filipe Venturini. Democracia Participativa e a Efetividade do Controle Social da Administração Pública.

Este estudo tem como objetivo geral analisar a democracia participativa e a efetividade do controle social da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. Optou-se por uma pesquisa bibliográfica jurídico exploratória qualitativa, realizada a partir de pesquisa da legislação e doutrina aplicada. Como finalidades da pesquisa bibliográfica e documental, podem ser citadas as ampliações de conhecimentos em determinada área e o domínio desta ciência como instrumento auxiliar para a construção e fundamentação do assunto tratado neste trabalho. Ao final do estudo, conclui-se que a participação direta do cidadão individual e da sociedade civil organizada na Administração Pública é a mais concisa forma de garantir que a construção do Estado Democrático de Direito buscará justeza no seu processo evolutivo, em especial, no sentir de cada indivíduo, esta forma controle como configuração do sistema democrático pode ser vista como estabilizadora da segurança jurídica esperada, em que, Estado e sociedade se entrelaçam por meio de ações que possam definir a posição de cada um no momento histórico vivenciado.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Social. Democracia Participativa. Interesse Público. Cidadão.

ABSTRACT

SIGNORELLI, Filipe Venturini. **Participatory democracy and the effectiveness of public administration social control.**

The general objective of this study is to analyze participatory democracy and the effectiveness of social control of Public Administration in the Democratic State of Law. We opted for a qualitative exploratory legal bibliographical research, carried out from research on legislation and applied doctrine. As purposes of bibliographical and documentary research, expansion of knowledge in a given area and the mastery of this science as an auxiliary instrument for the construction and foundation of the subject addressed in this work can be mentioned. At the end of the study, it is concluded that the direct participation of the individual citizen and the organized civil society in the Public Administration is the most concise way to guarantee that the construction of the Democratic State of Law will seek fairness in its evolutionary process, in particular, in the feeling of each individual, this form of control as a configuration of the democratic system can be seen as stabilizing the expected legal security, in which, State and society are intertwined through actions that can define the position of each one in the historical moment experienced.

Keywords: Public administration. Social Control. Participatory Democracy. Public interest. Citizen.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAPP	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
ID	Índice de Disclosure
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ITGPM	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LLCA	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
LOA	Lei Orçamentária Anual
OHSAS	<i>Occupational Health and Safety Assessment Series</i>
OGU	Ouvidoria Geral da União
ONGs	Organizações não governamentais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PPA	<i>Progressive Public Administration</i>
PPA	Parcerias Público-Privadas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SESC	Serviço Social do Comércio
SRP	Sistema de Registro de Preços
STN	Sistema Tributário Nacional
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO OBJETO DE CONTROLE.....	16
2.1	Controle da Administração Pública.....	17
2.2	Atividade Administrativa e o Princípio da boa administração.....	20
2.3	Modalidades e espécies de Controle.....	25
2.3.1	Controle Interno (autocontrole).....	26
2.3.2	Controle Externo.....	29
2.3.2.1	<i>Controle Legislativo.....</i>	<i>30</i>
2.3.2.2	<i>Controle Jurisdicional.....</i>	<i>34</i>
2.3.2.3	<i>Controle Social ou Popular.....</i>	<i>35</i>
2.3.2.4	<i>Tribunais de Contas.....</i>	<i>36</i>
3	FORMAÇÃO CONTINUADA DO SERVIDOR PÚBLICO COMO EFETIVIDADE NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SUPORTE DE EFICÁCIA E TRANSPARÊNCIA NO CONTROLE SOCIAL... 40	
3.1	Formação Continuada do Servidor Público.....	42
3.2	As escolas de Governo.....	43
3.3	A Formação Continuada do Servidor Público como mecanismo de efetividade da legalidade.....	45
3.4	Princípio da Legalidade: núcleo central das escolhas do gestor público – mecanismo eficiente de controle da administração pública.....	47
3.5	A Supremacia do Interesse Público sobre o Privado resguardada pela conformidade dos atos administrativos estabelecidos na lei.....	50
4	CONTROLE SOCIAL COMO ESSÊNCIA DO PROCESSO DEMOCRÁTICO – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	54
4.1	Controle Social e Democracia Participativa.....	62
4.1.1	Estado Democrático de Direito.....	64
4.1.2	Democracia Participativa.....	81
4.1.3	Controle Social – Estado e a Sociedade Civil no processo de condução da Administração Pública.....	89
4.1.3.1	<i>Audiência Pública.....</i>	<i>99</i>
4.1.3.2	<i>Consultas Públicas.....</i>	<i>101</i>

4.1.3.3 <i>Conferência de Políticas Públicas</i>	102
4.1.3.4 <i>Conselho de Gestores de Políticas Públicas</i>	104
4.1.3.5 <i>Ouvidoria</i>	105
4.1.3.6 <i>Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/2011)</i>	107
4.1.3.7 <i>Lei de Responsabilidade Fiscal (LC no 101/00)</i>	110
4.1.3.8 <i>Portal da Transparência</i>	117
5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL PRÁTICA NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	121
5.1 Controle Social de iniciativa da Sociedade Civil.....	122
5.1.1 Atores do Controle Social.....	125
5.1.2 Sociedade Civil Organizada.....	126
5.2 Autorregulação privada – Sociedade Civil Organizada no Controle Social da Administração Pública: uma alternativa sustentável?.....	128
5.2.1 Controle Social por meio da autorregulação privada.....	135
5.2.2 Autorregulação no Comportamento do Setor Privado – reflexo da Democracia Participativa na efetividade da Responsabilidade Social.....	137
5.2.3 Regulação por meio da autorregulação – efetividade do princípio da legalidade balizado no setor privado.....	140
5.3 O Agente Público como longa manus da Sociedade Civil Organizada no Controle Social da Administração Pública.....	145
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFERÊNCIAS.....	153

1 INTRODUÇÃO

O controle da Administração Pública é tema de suma relevância, que sendo este observado como um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito, visto que, prima pelo efetivo cumprimento dos direitos e garantias fundamentais resguardados pela Constituição Federal de 1988. Entende-se que os contornos do controle sobre a Administração Pública, bem como o próprio entendimento de Estado Democrático, ainda estão em formação. Todavia, de certo é que a participação popular se molda em qualquer sentido que estes forem se formando, pois, com a mais sólida certeza, podemos aduzir que o controle da atividade administrativa do ente estatal é, em simples palavras, o controle dos atos daqueles que exercem função em nome do povo.

Por meio do controle, é possível verificar se os órgãos e agentes públicos estão cumprindo suas atribuições e agindo de acordo com os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Isso inclui o monitoramento das decisões, ações e processos administrativos, bem como a fiscalização das contas e do orçamento público.

O controle na Administração Pública contribui para a transparência, permitindo que os cidadãos tenham acesso às informações sobre as atividades governamentais, o uso dos recursos e os resultados alcançados. Isso fortalece a participação cidadã, possibilitando o engajamento da sociedade na gestão pública e na cobrança por uma administração eficiente e responsável.

Além disso, o controle auxilia na prevenção e detecção de irregularidades, fraudes e atos de corrupção, promovendo a responsabilidade e a identificação dos agentes públicos envolvidos. Isso contribui para o fortalecimento das instituições, a redução da impunidade e o combate à corrupção, resultando em uma administração mais íntegra, justa e confiável.

Importante entender também que o controle da Administração Pública tem o objetivo de garantir a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos, buscando a melhoria contínua dos processos, a identificação de problemas e a implementação de medidas corretivas. Isso visa atender às necessidades da população de forma adequada e promover o desenvolvimento social e econômico.

Face ao exposto, identifica-se que dentre os mecanismos de controle da Administração, o controle social é instituto primário na concepção de garantia da participação popular nas tomadas de decisões dos agentes públicos, podendo ser definido como processo pelo qual o cidadão, individual ou coletivamente, participa da definição, execução e monitoramento das políticas públicas. É uma maneira dos governantes se aproximarem dos administrados a respeito

das suas demandas, ou seja, aquelas pelas quais assumiram responsabilidades enquanto representantes, bem como é meio dos administrados moldarem suas formas de controle, podendo, até mesmo, responsabilizar seus gestores pelo não cumprimento dos seus deveres. O controle social é ferramenta elementar no processo de democracia participativa, fruto este da construção do Estado Democrático de Direito.

Pode-se dizer, que este modelo de Estado é, e sempre deverá ser observado como garantia das liberdades do cidadão, dentre elas, a enfrentada neste trabalho, que é o acesso a participação direta no processo de Administração da coisa pública – o Controle Social!

Neste sentido, salientamos que o Estado Democrático de Direito pauta como uma das suas regras basais a submissão obrigatória a lei, porém outras nuances tomaram (e vão tomado) forma no decorrer de sua construção, que, como demonstraremos, ainda percorre pelos trilhos da história em constante evolução, na certeza maior de que sua busca é a efetivação da dignidade humana, sendo o indivíduo o “ponto de partida e chegada” para todo e qualquer destino.

É neste mister que na Carta Maior de 1988, a dignidade da pessoa humana, bem como os direitos e garantias fundamentais, compõem os princípios que dão luz à justiça e à ética, para que desta forma, as bases do Estado Democrático de Direito buscadas em nosso País tenham um pilar mais forte. A participação direta do cidadão no controle da Administração Pública é síntese da evolução histórica das conquistas dos indivíduos, com princípios e regras que passam a compor o mosaico constitucional como bem inalienável e inato à condição de cidadão. Essa participação se mostra eficiente quando o povo deixa simplesmente de adjetivar a soberania exercendo este direito apenas na aparência, na forma e designação. A democracia participativa traz à tona o protagonismo para que ele passe a ser substantivo que significa materialização da soberania, inferindo politicamente em sua própria vida. É uma elevação da democracia a esfera social, pautando o exercício do poder político no debate público entre cidadãos em patamar de igualdade.

A democracia participativa, em sua mais íntima essência, permeia a experiência do indivíduo nas relações administrativas. Este modelo traz uma afinidade próxima com a realidade percebida na rotina social dos cidadãos, é uma clara afirmação do conceito de democracia esperado na sua visão embrionária. É a corporificação do Estado Democrático de Direito enquanto sistema que se completa. O controle social dentro da observância da democracia participativa na execução das atividades típicas do Poder Executivo é de tal importância, que nele se vislumbra a consolidação da dignidade humana, sendo na atuação do Estado em suas prestações primárias que a sociedade passa a sentir em potencial a garantia da satisfação do interesse público.

Diante do exposto, é relevante o estudo sobre o instituto da democracia participativa no Estado Democrático de Direito e o controle social da Administração Pública, considerando-se a relevância social, econômica, profissional e acadêmica. A partir disso, esta pesquisa é direcionada pelo seguinte questionamento: Qual a efetividade do controle social da Administração Pública como mecanismo de participação popular no Estado Democrático de Direito?

Este estudo tem como objetivo geral analisar o instituto da democracia participativa no Estado Democrático de Direito e o controle social da Administração Pública. Enquanto objetivos específicos: estudar as características da Administração Pública enquanto objeto de controle; verificar a formação continuada do agente público como mecanismo de efetividade no controle da Administração Pública como suporte de eficácia e transparência no controle social; investigar o controle social como essência do processo democrático, democracia participativa; e a participação social prática no controle da Administração Pública

Optou-se por uma pesquisa bibliográfica jurídico exploratória qualitativa, através de pesquisa da legislação e doutrina aplicada. Como finalidades da pesquisa bibliográfica e documental podem ser citadas as ampliações de conhecimentos em determinada área e o domínio deste conhecimento como instrumento auxiliar para a construção e fundamentação do assunto tratado neste trabalho.

Para melhor entendimento do estudo realizado, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. Na introdução, o tema é apresentado. Em seguida, no primeiro capítulo, é feito um estudo sobre a Administração Pública enquanto objeto de controle. Neste capítulo genérico aborda-se o controle da Administração Pública, a atividade administrativa e o princípio da boa administração e as modalidades e espécies de controle, aduzindo ao controle interno (autocontrole) e controle externo, neste último, com destaque ao controle Legislativo, controle Jurisdicional

, controle social ou popular e Tribunal de Contas.

O segundo capítulo trata da formação continuada do agente público como mecanismo de efetividade da Administração Pública, dando ênfase ao suporte de eficácia e transparência do controle social, objeto basal deste trabalho, sendo, para tal, dissertado sobre a formação continuada do servidor público, as escolas de governo, a formação continuada do servidor público como mecanismo de efetividade da legalidade, assim, direcionando o estudo também sobre o princípio da legalidade como núcleo central das escolhas do gestor público, como mecanismo eficiente de controle da Administração Pública, encerrando o capítulo explanando sobre a supremacia do interesse público sobre o privado, resguardada pela conformidade dos

atos administrativos estabelecidos em lei.

No terceiro capítulo, o foco está no controle social como essência do processo democrático, dando luz à democracia participativa. Neste caminho, foram estudados os institutos que dão luz à temática, quais sejam, o controle social e a democracia participativa, o Estado Democrático de Direito, a democracia participativa isoladamente, bem como o Controle social, dando visibilidade ao Estado e sociedade civil no processo de condução da Administração Pública, traduzindo a importância dos institutos da audiência pública, da conferência de política pública, do conselho de gestores de políticas públicas, ouvidoria, da Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), da lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o portal da transparência.

No quarto e último capítulo, é tratada a participação social prática no controle da Administração Pública, tentando assim materializar a parte final do conteúdo aqui proposto, e de tal modo, elucidando sobre o controle social de iniciativa da sociedade civil, explicando quem são os atores sociais, dando ênfase a sociedade civil organizada, e dentro deste instituto, expondo uma pergunta importante para o direito administrativo, tentando identificar na resposta se a autorregulação conduzida pela sociedade civil organizada no controle social da Administração Pública é uma alternativa sustentável. E, nesta direção, aborda-se o controle social por meio da autorregulação privada, a autorregulação no comportamento do setor privado, como reflexo da democracia participativa na responsabilidade social. Nesse sentido, tenta-se demonstrar a regulação por meio da autorregulação, dando luz à efetividade do princípio da legalidade balizado no setor privado. E, por último, de suma importância, alinhavando o conteúdo deste trabalho, disserta-se sobre o agente público na função de *longa manus* da sociedade civil organizada no controle social da Administração Pública.

Por fim, a conclusão sintetiza os principais pontos abordados no trabalho e as referências utilizadas são listadas, dando holofote ao conteúdo investigado e sua transladação por meio da escrita aqui arrimada, desta forma, visando contribuir para os estudos do Direito Administrativo

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO OBJETO DE CONTROLE

O controle da Administração Pública é tema de extrema relevância, que permeia estudos em suas mais variadas acepções, estando este em constante evolução, por isso, não caberá ao presente estudo esgotar tal temática, pois, como será aduzido no decorrer do trabalho, o modelo de Estado em que hoje vivemos, qual seja, o Estado Democrático de Direito, é um instituto recente, e ainda encontra seus contornos em formação, conforme os direitos e garantias fundamentais vão sendo percebidos ao largo da história. Neste tocante, reverencia-se o controle social como escopo de participação efetiva do cidadão no processo evolutivo em que se encontra a democracia, e numa acepção natural, o controle da Administração Pública, que pode-se traduzir em controle dos atos daqueles que exercem função em nome do povo.

Assim, antes de adentrar naquilo que identificamos como fator de importância para efetividade do controle social, se faz oportuno entender o que significa “controle”, em suas mais importantes derivações dentro da Administração Pública, e com tal entendimento, se pode então permear as nuances dos envolvidos nestes processos e suas respectivas formas de atuação. O controle possui sua gênese em uma amplitude de possibilidades, que trilha, digamos, começo, meio e fim quando observado em sua execução. É pedra angular que pode identificar em minúcias a direção que a condução da Administração Pública necessita, pois, tem como função basal o delineamento e análise de todos os processos, procedimentos e decisões que foram ou serão estabelecidas na gestão da coisa pública. De forma simples, diga-se que é um “raio x” da estrutura e execução da Administração, podendo este ser feito em caráter de preventivo, monitoramento, fiscalização e, até mesmo, coerção quando pautados em indícios de irregularidades.

De forma geral, como introito neste entendimento, a professora Odete Medauar, citando os ensinamentos de Bergeron, indica seis acepções do termo controle em sentido amplo:

1.^a acepção: *dominação* (a que se associam as ideias de subordinação, centralização, monopolização). Ex.: controlar um partido político, um banco, uma sociedade anônima; controlar um país do ponto de vista militar ou econômico; controle de si mesmo. É o sentido mais forte do termo, originando, como corrupção, as ideias de força e mesmo abuso. 2.^a acepção: *direção* (comando, gestão); significa ter a direção efetiva; exercer influência determinante; ser o senhor numa situação; contém o sentido de comando efetivo para fins consistentes e de limite mínimo que se deve alcançar. Ex.: controlar a produção. 3.^a acepção: *limitação* (ideia de regulamentação, proibição); traz subjacente o aspecto negativo, restritivo ou inibidor; ressalta um limite máximo que não se deve ultrapassar. Ex.: controlar as importações, o câmbio, o comércio exterior; controlar pela aposição de um voto, de uma interdição. 4.^a acepção: *vigilância* ou *fiscalização* (ideia de supervisão, inspeção, censura). Contém o sentido de *continuidade*. Ex.: controlar as finanças; controlar a gestão de um gerente. 5.^a acepção: *verificação* (exame, constatação); não evoca para si a mesma ideia de

continuidade, como o controle no sentido de fiscalização; implica, antes, o exame de um ou de aspectos precisos. Ex.: controlar um orçamento; o controle realizado pelo controlador de trens. Implica ideia de finalidade: controla-se para descobrir o verdadeiro (*verum*). 6.^a acepção: registo (identificação, equivalência, autenticação); significa inscrever em duplo registro. É o sentido originário do termo *controle* e designa a mais fraca intensidade do ato de controle.¹

As acepções acima descritas como entendimentos gerais do que se revela o controle, mostram apontamentos inteligíveis para um raciocínio amplo e geral do que se passa a dispor, sem, no entanto, traduzir em fidelidade aquilo que se pensa efetivamente para um controle aplicável como imperativo da democracia. Em uma análise mais restrita, de acordo com o explicitado pela autora acima mencionada, no “Direito Público, especialmente no Direito Administrativo, a noção de controle encontra”², de tal modo,

[...] alguns usos limitados: controle hierárquico, controle de oportunidade, de legalidade; a maioria destes controles seria de vigilância, de inspeção, exercendo-se *a posteriori*, configurando, a maioria, controles no sentido fraco. A afirmação de Bergeron mostra-se extrema e restritiva quanto à verdadeira multiplicidade dos sentidos ou acepções do controle no âmbito do Direito Público, sobretudo do Direito Administrativo; alguns apresentam sentido forte.³

Assim, no que tange o Direito Administrativo, aduzir-se-á o que se entende, hoje, como sólido na doutrina e normatização, traduzidos nos institutos que, em nosso pensar, ainda em evolução, são objetos de estudo e materialização na busca por uma Administração que visa perseguir o interesse público, almejando igualdade e justiça social. Desta forma, passa-se a dispor, de modo geral, sobre os mecanismos de controle da Administração Pública, para, mais adiante, dar luz àquele que se entende ser o instrumentalizador da efetividade da atuação popular junto a gestão estatal, o Controle Social.

2.1 Controle da Administração Pública

A Administração Pública é observada de forma nuclear pela sua submissão à lei, deste modo, tem-se que os atos administrativos estarão sempre modulados naquilo que é predeterminado, com seu prisma de atuação arrimado na Constituição Federal, ainda que quando taxados pela discricionariedade executória, estes serão subordinados as regras e princípios que regem a Administração Pública. Ou seja, toda e qualquer atividade do ente estatal, discricionárias ou vinculadas, estarão subordinadas à lei (art. 37, da CF), e de modo

¹ MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 20-21.

² Ibidem, p. 22.

³ Ibidem, p. 22.

natural, a Administração jamais poderá ultrapassar a competência e os limites traçados a cada caso ou situação que a ela seja apresentada. O professor Diogenes Gasparini sabiamente aduz que “o agir da Administração Pública não se ‘juridiciza’ na ausência da lei”. Desta forma, qualquer ação estatal tomada sem o arrimo da lei ou que a esta exceda, será considerado injurídico e passível de anulação⁴.

Dentro deste escopo, a ordem jurídica instaurada comanda que a Administração Pública, além do estrito cumprimento da lei, deve atuar de modo eficiente, perseguindo o interesse público de forma relevante e tonificado pela busca incessante da boa gestão, validada pelo reflexo de excelência na sua atuação. A eficiência é ponto nodal determinado pela Carta Maior, junto com outros princípios basais, que, interligados, compõe um mosaico de certezas jurídicas que garantem ao administrado o controle autêntico que verifica a conformação, ou não, da atuação administrativa com a conveniência, a oportunidade e a eficiência que se espera. Inteligente os ensinamentos do professor Gasparini nesta direção:

A par disso, o interesse público impõe que seja eficiente e útil o agir da Administração Pública (CF, art. 37). Assim, qualquer ente estatal ineficiente e desnecessário ou qualquer atividade inoportuna ou inconveniente ao interesse público deve ser modificada ou suprimida, ainda que legítima. Modificada, passível de tornar-se eficiente e útil; suprimida, se inoportuna ou inconveniente, ou se impossível de se tornar eficiente e útil. Há, pois, a Administração Pública que observar a ordem jurídica e atender ao princípio da eficiência, e, para tornar efetiva sua submissão a esses vetores, o ordenamento prescreve mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades, utilizáveis em sua própria defesa e na defesa dos direitos e garantias dos administrados. Por esses controles confirma-se ou desfaz-se a atuação da Administração Pública. Confirma-se legal, conveniente, oportuna e eficiente, e desfaz-se ilegal, inconveniente, inoportuna e ineficiente.⁵

Neste dedilhar, que se encontra substância para a estrutura necessária ao controle da Administração, sendo cristalina sua necessidade em variadas facetas, devendo este atuar como ponto de equilíbrio entre governantes e governados, em todas as suas funções, em suas atividades típicas e atípicas, o centro de tudo que seja verificada uma atuação que contenha efetividade em sua razão de ser. E para tal, encontra-se como objeto do controle a legalidade e o mérito, que podem ser exercidos, na forma em que neste momento se pretende demonstrar, pelo próprio ente administrativo, bem como pelo legislativo e judiciário. Destacadamente, a Constituição Federal de 1988, em sua magistral inteligência, “outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com esta finalidade. É esse,

⁴ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1024.

⁵ Ibidem.

provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular”⁶. A mesma autora, aduz com sabedoria:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.⁷

Dentro deste cenário de importância sobre os meios e atores que controla a atividade Administração Pública, é válido destacar a figura do Ministério Público, que recebeu da Constituição Federal (art. 129), dentro das suas funções basais, a incumbência de ser autor da ação civil pública para defesa de interesses difusos e coletivos, bem como para repressão à improbidade administrativa, além de sua função notória em denunciar as autoridades por crime no exercício de suas funções. Frisa-se que o Ministério Público não é o único com legitimidade para a propositura da ação civil pública, no entanto, destaca-se a sua independência e instrumentos de relevância apontados na Constituição, dentre tais, verifica-se a competência para realizar inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos e requisitar diligências investigatórias. É um órgão com estrutura eficiente e preparada para atuar no controle da Administração⁸.

Por oportuno, aduz-se sobre a pertinência do órgão controlador, sendo a estrutura de controle observada como interna ou externa. “É interna quando realizado pela própria entidade controlada; é externo se efetivado por entidade estranha à controlada”⁹, neste toar, o externo será aquele efetivado pelo judiciário e pelo legislativo, neste último caso, por si próprio ou com ajuda do Tribunal de Contas, vide “art. 49, X, combinado com o art. 71, ambos da Constituição Federal”¹⁰.

Válido também é identificar o momento do controle, podendo-se aduzir que este poderá ser efetuado de forma prévia, concomitante ou posterior. De modo preciso, ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011. p. 735.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, p. 736.

⁹ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1025.

¹⁰ Ibidem.

Quanto ao momento em que se efetua, pode ser **prévio, concomitante ou posterior**. Exemplos de controle prévio (*a priori*) existem inúmeros na própria Constituição Federal, quando sujeita à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas determinados atos do Poder Executivo (cf. arts. 49, II, III, XV, XVI e XVII, e 52, III, IV e V); é um controle **preventivo**, porque visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público. O controle **concomitante**, como o próprio nome diz, acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que ela se verifica; é o que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria; ainda com a fiscalização que se exerce sobre as escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade. O controle **posterior** tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los; abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação, convalidação.¹¹

De modo simples, se pode verificar que o controle da Administração Pública é um mecanismo de proteção no planejamento, monitoramento, fiscalização e correção que a própria Administração exerce sobre seus atos ou por atores externos, sendo eles o Legislativo, podendo ter o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo Judiciário, quando provocado pelo Ministério Público ou outros legitimados. Bem como, este poderá ser efetuado pela própria sociedade, dentre inúmeros mecanismos que a Constituição e a legislação permitem e proporcionam sua atuação direta ou mediante provocação, afinal, este, como anteriormente citado, é o maior interessado, visto que, aqueles que estão em atuação na condução da máquina estatal, os agentes públicos, agem em nome deles.

2.2 Atividade Administrativa e o Princípio da boa administração

A Administração Pública atua em distintas frentes, no intuito de garantir que o interesse público seja alcançado, acobertando em sua capacidade operacional atividades que permeiam, por exemplo, entregas, proteção, monitoramento, regulação, enfim, uma gama extremamente heterogênea. Neste sentido, o agrupamento destas atividades se faz necessário para que sejam melhor entendidas e estudadas, o que reflete de forma no processo de execução.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello tem-se os seguintes agrupamentos: a) *serviços públicos*; b) *intervenção do Estado no domínio econômico e social*; c) *limitações administrativas e à propriedade*; d) *imposição das sanções previstas para as infrações administrativas*; e) *sacrifícios de direito*; f) *gestão dos bens públicos*.¹² Neste sentido, importante salientar que as atividades administrativas se inserem no caminho da busca pela

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011. p. 737.

¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. – São Paulo: Malheiros, 2021. p. 653.

eficiência e boa administração, como um dos modos de materializar a transferência para à Administração Pública da responsabilidade de agir na função executória em nome do povo.

Do mesmo modo, em relação aos *serviços públicos* enquanto atividade administrativa pode-se entender como:

[...] atividades materiais que o Estado, inadmitindo que possam ficar simplesmente relegadas à livre iniciativa, assume como próprias, por considerar de seu dever prestá-las ou patrocinar-lhes a prestação, a fim de satisfazer as necessidades ou comodidades do todo social, reputadas como fundamentais em dado tempo e lugar. Por esta mesma razão as submete a uma disciplina jurídica específica, preordenada a garantir proteção aos interesses coletivos nelas encarnados, de sorte a facilitar-lhes a viabilização, assim como defende-las não apenas contra terceiros ou contra as pessoas que ele próprio haja habilitado a prestá-los, mas também contra omissões ou desvirtuamentos em que o próprio Estado possa incorrer ao propósito delas.¹³

A Constituição Brasileira de 1988 propõe destaque aos serviços públicos, entendendo a importância que estes possuem na solidificação da dignidade humana, uma das garantias de efetivação dos direitos sociais. Todavia, não há uma obrigatoriedade de a Administração prestá-los diretamente ou por entidade para este fim criada, podendo patrocinar a “prestação pela outorga de seu exercício a terceiros, mediante concessão ou permissão (a Lei Maior fala ainda em autorização)”¹⁴. Os serviços públicos se destacam pelo sentir direto da população, como, por exemplo, a prestação dos serviços de saúde, educação e assistência social. Cumpre destacar que “além dos serviços, o Estado empenha-se igualmente em prover a Sociedade *obras públicas* necessárias ou convenientes ao bem-estar dos administrados, fazendo-o por si ou por terceiros”¹⁵.

Nesta dedilhar, o mesmo autor aponta a *intervenção do Estado no domínio econômico e social*, ainda que o ator principal da atividade econômica seja o ente privado, a sociedade, em seu livre exercício e iniciativa, a Administração Pública como fomentadora e/ou asseguradora a “obediência à disciplina legal do setor, em certas hipóteses raras, constitucionalmente admitidas, pode também atuar como protagonista do mundo empresarial”¹⁶. Notadamente, como atividade primordial na perseguição do interesse público, o Poder público atuará na “esfera social, seja por via dos serviços públicos sociais, seja fomentando a atividade de particulares em tal setor”¹⁷.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 653.

¹⁴ Ibidem, p. 654.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

Outro importante instituto elencado são as *limitações administrativas à liberdade e à propriedade*, “condicionando o exercício de uma e de outra, para evitar comportamentos danosos ao conjunto social”¹⁸. E, de modo crucial, a Administração Pública tem suas atividades para que sejam cumpridas de forma legítima da legislação no âmbito da liberdade e da propriedade, trazendo contornos necessários ao cumprimento destes direitos, se efetivando por atos de fiscalização, prevenção, e quando assim for necessário, atos repressivos, liberando ou interditando comportamentos do cidadão. “Costuma ser designada como ‘poder de polícia’, em sentido estrito, pois tal locução, em sentido amplo, engloba também as disposições legais atinentes à matéria”¹⁹. É a força instrumentalizadora da Administração na busca pela justiça social e igualdade.

Fator determinante também da atividade administrativa da Administração Pública, nos ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello são as imposições das sanções previstas para as infrações administrativas, “atividade, esta, pela qual a Administração cumpre uma função intimidativa e exemplar para que sejam desestimuladas as condutas que atentam contra a boa ordem administrativa”²⁰. O instituto visa consolidar a proteção à liberdade e à propriedade legalmente estabelecidas, tendo derivações de desobediências da norma importa ou fruto de relações específicas observadas entre a Administração e o administrado.²¹

No mesmo caminho, encontra-se também o *sacrifício de direito*, identificado como uma atuação estatal para realização do interesse público, sendo:

[...] providências administrativas nas quais a Administração, para realizar interesses públicos, devidamente apoiada em lei, investe contra direitos dos administrados, restringindo-os ou eliminando-os, ressalvada a indenização a que estes fazem jus pelo agravo sofrido. Aqui a situação é profundamente diversa das *limitações administrativas*. Enquanto nas *limitações administrativas* a Administração nada mais faz do que conter os administrados na intimidade da esfera de seus direitos, tal como delineados pela lei, nos *sacrifícios de direito* ou de uma supressão por uma providência administrativa. É o caso da *desapropriação*, da *requisição* e da *servidão administrativa e tombamento*.²²

Por fim, dentro destes apontamentos sobre a atividade administrativa, temos a *gestão dos bens públicos*, sendo este instituto importantíssimo por apontar o regime jurídico dos bens públicos, “o que supõe, preliminarmente, identificação dos que serão qualificáveis como

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 654.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

integrantes do domínio público, suas classificações, formas de aquisição e de utilização”²³, ponto de relevância para entender o funcionamento dos meandros estatais e execução do controle, seja ele pelos órgãos internos ou externos, seja pelo cidadão no exercício do controle social.

Nesta síntese, baseados os ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, entende-se que a atividade administrativa da Administração Pública é ampla e relevante, sendo marcada, notadamente, pela intermitente busca do interesse público, no qual, cada ação do ente estatal estará correspondendo às atividades que visem o bem-estar da coletividade, individualmente sentida. Os mecanismos utilizados pela Administração deverão, a todo tempo, caminhar ao encontro do que se pode entender por “boa administração”, sendo este princípio ponto de partida para a tão clamada eficiência. Neste sentido, entende a professora Cíntia Morgado, que

[...] o direito à boa administração atualiza o debate sobre a relação recíproca entre a parte substantiva e a parte adjetiva da Constituição, entre direitos e suas garantias, pois a função administrativa é completamente transformada, eis que constitucionalmente vinculada, a ser desempenhada pelo Estado e, o mais amplamente possível, compartilhada com os cidadãos. [...] Daí se percebe a luta de duas forças que devem ser compatibilizadas: de um lado, a busca pelo resultado, pela eficiência; de outro, a necessidade de respeito dos homens, dos direitos fundamentais e da juridicidade. Afinal, as reformas administrativas, que visam à adaptação do Estado e da Administração às novas demandas, devem levam em conta as pessoas e não ser feitas apenas em função dos interesses burocráticos ou tecnocráticos de eficiência, sob o risco de o homem ser reduzido a uma engrenagem, uma alavanca, como elucida [...].²⁴

Assim, inteligente a interpretação da citada professora, que traduz ensinamentos do mestre Diogo de Figueiredo Moreira Neto, e continua:

[...] congrega com maestria as duas ideias e menciona a doutrina da *administração de resultados*, que confere uma base institucional da legalidade finalística ou, melhor e mais amplamente, para empregar a denominação já difundida na literatura jurídica, por envolver também a legitimidade: uma base institucional da juridicidade finalística. Na realidade, essa promissora doutrina vem se consolidando dentro de uma nova concepção das próprias relações entre os cidadãos e a administração pública, como especialmente voltada à afirmação de seu dever funcional de proporcionar resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens e serviços às pessoas, como um *proprium* da função administrativa.²⁵

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 654-655.

²⁴ MORGADO, Cíntia. *Direito à boa administração. Recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento*. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Procuradoria Geral, 2010. p. 69, 86.

²⁵ Ibidem. p. 87-88.

Nesta esteira, a ideia de boa administração permeia o campo da Administração Pública e sua interface direta com o administrado, em que a condução do bem comum deve primar por uma realidade observada na vivência do cidadão, não apenas por aspectos subjetivos como outrora ocorria, ficando aos desmandos dos gestores públicos, o que culmina em atividades de cunho imparcial, com tendência ao benefício do ciclo político de manutenção no poder. A boa administração deve ser irradiada pela dignidade humana e sua direta construção na soberania popular. Administrar a coisa pública é exercer função em nome do povo, assim, a condução eficiente e eficaz deverá entender o que é bom para o cidadão, e para tal, a participação direta deste nos processos de planejamento, execução, monitoramento e controle é peça fundamental, sem a qual, corre-se o risco de um retrocesso ao que se busca enquanto direitos e garantias fundamentais. Novamente, o brilhante professor Celso Antônio bandeira de Mello nos ensina com genialidade:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo e superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’.²⁶

Pode-se dizer, então, que a boa administração é a manutenção ilesa da gestão pública nos processos constitucionais, derivação direta da supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, bem como da legalidade, todos interligados entre si para cumprimento fiel dos objetivos mais embrionários da razão de ser e existir da Administração Pública. Este primado deve ser elevado ao patamar de direito fundamental, como mecanismo de materialização da dignidade da pessoa humana, e o professor Celso Antônio de Mello, aduzindo os estudos do professor Juarez Freitas, aponta que em monografia dedicada “ao exame da discricionariedade em face do direito à boa administração –, com precisão irretocável, afirmou o caráter vinculante do direito fundamental a boa administração”²⁷.

E, assim, podemos conferir legitimidade ao que, mais adiante, iremos dissertar na formação continuada do agente público para efetividade no controle da Administração Pública como base suporte do controle social, pois, em nosso pensar, a boa administração somente pode ser alcançada quando o movimento ininterrupto de todos os que atuam dentro da máquina

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 107.

²⁷ Ibidem, p. 107-108.

estatal estiverem em sintonia com os avanços sociais e tecnológicos, bem como o caráter de inovação contínua que a gestão da coisa pública necessita para acompanhar a evolução da sociedade e os modos de convivência que vão surgindo e/ou se modificando dentre os indivíduos.

Assim, neste tópico, tenta-se analisar as atividades administrativas e o princípio da boa administração, por entender serem peças chaves e complementares do que pretende com este trabalho. A interação da sociedade civil com a Administração é avanço observado e que não tolera retrocesso, por isso, toda e qualquer ação que denote o interesse público merece estar a alcance dos olhos do cidadão.

2.3 Modalidades e espécies de Controle

A atividade administrativa exercida com transparência, justiça social e eficiência é corolário do Estado Democrático de Direito, que será mais bem apresentada em capítulo próprio, no entanto, este é ponto de partida para o exercício do controle, que, em múltiplas modalidades e espécies, possuem como ponto de convergência a busca pelo real interesse público. Pilar nevrálgico deste trabalho é a efetividade da democracia participativa por meio do controle social, e a operacionalização concreta deste depende do suporte da própria Administração, por meio dos agentes públicos responsáveis e investidos na execução e daqueles órgãos que prestam suas atividades como auxiliares executórios e/ou controladores, pois, o reflexo dos trabalhos por eles efetuados será o subsídio necessário para o cidadão, em que a competência depende de mecanismos para atuação, não estando a todo tempo *in loco* para o exercício do controle.

Ou seja, aqueles que possuem competências constitucionais e legais para atuarem diretamente dentro da Administração estarão muito mais hábeis para efetuarem o controle, não dependendo de determinadas ações do agente público, como, por exemplo, disponibilização de dados em portais, poderão, de modo direto, requisitar aquilo que necessitam para verificar a sua legalidade, assim, sendo um elo de excelência para o cidadão quando na busca por tal direito. Múltiplas são as modalidades de controle, mas, certamente, todas com atuações complementares entre si. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello assertivamente aduz:

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar. Em sua intimidade, para obstar ou

corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exerce em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades mistas e fundações governamentais). Tais controles envolvem quer aspectos de conveniência e oportunidade quer aspectos de legitimidade. Além disto são previstos controles de legitimidade que devem ser efetuados por outros braços do Estado: Legislativo, por si próprio ou com auxílio do Tribunal de Contas, e Judiciário, este atuando sob provocação dos interessados do Ministério Pùblico. Convém, pois, ter-se um *panorama desta multiplicidade de controles*.²⁸

Neste diapasão, navega-se por alguns formatos estabelecidos de controles, no sentido de melhor entender este importantíssimo instituto, criando caminho para facilitar a compressão deste estudo no intuito de vislumbrar nosso propósito maior, qual seja, o empoderamento da sociedade civil e sua vivência prática no seio social, para solidificar uma atuação direta junto à Administração Pùblica, compreendendo o controle social e os reflexos de excelência que este pode trazer para condução da gestão. Uma interface gerencial que, nos dias hodiernos, é indissociável. A prática, a experiência e a necessidade observada pelo cidadão dentro do convívio com seus pares, cominados com a competência constitucional estabelecida para a Administração na gestão da coisa pùblica.

2.3.1 Controle Interno (autocontrole)

O controle interno é força motriz para o desenvolvimento da boa administração, sendo este desenvolvido pela própria administração *ex officio*, todavia, podendo também ser provocado por terceiros, ainda que não investidos na condição de agentes estatais, dentro dos liames legais e constitucionais previstos. Nesta perspectiva, Celso Antônio de Bandeira de Mello sublinha:

5. Consoante o próprio Texto Constitucional (art. 74), a Administração – de resto, tal como os Poderes Legislativo e Judiciário – deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo. Na conformidade do Decreto-lei federal 200, de 25.2.67 (art. 25), o controle será abrangente dos aspectos administrativo, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade. [...] 6. As “normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços”

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. – São Paulo: Malheiros, 2021. p. 881.

[...] estão estabelecidas na Lei 4.320, de 17.3.64. em matéria financeira é, ainda, importantíssima a Lei Complementar 101, de 4.5.2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal [...]. 7. Quanto ao controle efetuado pela Administração sobre as entidades da Administração indireta (descentralizada), dele já se falou ao tratar das pessoas que a compõem. Remetendo-nos, pois, aos tópicos pertinentes. 8. Nas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal os objetivos do controle interno, *mutatis mutantis*, são, evidentemente, os mesmos, mas a estrutura administrativa variará de acordo com a legislação de cada qual.²⁹

O controle interno da Administração perpassa a realização pelos seus próprios órgãos e entidades indiretas, podendo ser identificado por “*controle administrativo, controle interorgânico, controle intra-administrativo*”³⁰. Assim, a função de controle se manifesta dentro da atividade administrativa, com importância da participação daqueles que atuam dentro da Administração (agentes públicos), especialmente, quando tecnicamente capacitados nesta direção, tais como auditores, inspetores, corregedores, cada vez mais especializados. Este instituto visa o cumprimento, segundo Odete Medauar:

[...] do princípio da legalidade, à observância da boa ‘administração’, a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle demérito), a verificar a proporção do custo benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas.³¹

Neste sentido, o controle interno encontra seus maiores fundamentos no art. 74, da Constituição Federal, determinante no sentido de que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”, visando avaliar o cumprimento de metas preestabelecidas nas legislações orçamentárias, avaliar e comprovar os resultados no que tange à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, controle das operações de créditos, avais e garantias, e em destaque, apoiar o controle externo na sua missão institucional.

Realça-se também como fundamento do controle interno o disposto nos artigos 75 a 80 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964³², determinante que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos que possam resultar na arrecadação de receitas e realização de despesas, bem como criação ou extinção de obrigações, a fidelidade

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 889-890.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 388.

³¹ *Ibidem*.

³² BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

funcional do agente público responsável por bens e valores e o cumprimento do programa de trabalho em termos financeiros e na realização de obras e serviços públicos. A lei ainda dispõe, com ênfase no controle interno, que o Poder Executivo exercerá três tipos de controles para verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária, sendo eles prévio, concomitante e subsequente, isso, sem prejuízo das atribuições, que aduziremos mais adiante, dos Tribunais de Contas ou órgão equivalente. Trazendo também, no que tange a responsabilidade do controle interno, a prestação ou tomada de contas anual, abarcando as atividades de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Sobre o controle interno, em expoente importância é apontar que o administrado possui mecanismos de atuação que podem refletir dentro deste instituto, influindo como um auxiliar no monitoramento, fiscalização e execução das ações, podendo utilizar de instrumentos constitucionais e legais para provocar o reexame da Administração sobre seus atos. É uma importante baliza de aprimoramento do controle interno para sustento na busca do interesse público. Vejamos o que nos diz Mourão, Ferreira e Piancastelli:

Com efeito, mediante diversos instrumentos de controle social o administrado consegue chamar atenção para ações administrativas que sejam desfavoráveis aos seus interesses. Disso decorre um efeito subjetivo, que é a análise da medida impugnada pelo administrado, bem como um efeito objetivo, que é a fiscalização, pela Administração Pública, de seus próprios atos. No Brasil, para o administrado, sempre há a possibilidade de levar irregularidades de que se saiba ao Judiciário, por força do art. XXXV, da CR/88. As medidas de controle em âmbito administrativo, entretanto, caso devidamente prestigiadas, constituem uma possibilidade concreta e eficiente de revisão dos atos administrativos.³³

O autor também aponta discussão sobre, dentro do aspecto de influência do administrado no controle interno, uma breve discussão acerca do direito de petição e recurso administrativo. Para nós, neste momento, a nomenclatura e suas funcionalidades não são pontos de relevância, mas sim, o destaque que estes possuem dentro da Administração para avaliação e reexame de seus atos como meios de controle interno, dentro do objetivo primário que este possui, como assinalamos. Novamente Licurgo Mourão, Diogo Ribeiro Ferreira e Sílvia Motta Piancastelli, inclusive, trazendo ensinamento de professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justem Filho:

O direito de petição, em sentido amplo, é o principal fundamento para o exercício do controle no âmbito administrativo. Não é possível olvidar, portanto, que ‘dentro do direito de petição estão agasalhadas inúmeras modalidades de recursos administrativos, disciplinadas pela legislação esparsa’, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro. De fato, dele se originaram, historicamente, outras possibilidades,

³³ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 40.

de manifestação dos administrados [...]. Para Marçal Justem Filho, ‘a natureza democrática da organização estatal, tal como imposto pela Constituição de 1988, impede interpretação restritiva para os direitos de petição e de informação’. [...] Por outro lado, alguns doutrinadores denominam a possibilidade de manifestação dos administrados pela designação genérica de recursos administrativos. [...] Para o administrado, contudo, mais importante que a denominação é a formulação de sua pretensão, expondo os fatos e fundamentos jurídicos e realizando pedido, já que a Administração Pública tem o dever de decidir as solicitações em geral dos administrados, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/99. [...] É possível observar um ponto de congruência entre as expressões ‘direito de petição’ e ‘recursos administrativo’, ambas em sentido amplo, no qual elas são compreendidas como sinônimas. De igual maneira, contudo, um exame mais detido é capaz de apontar diferenças entre os referidos institutos. Com efeito, consoante esclarecem as próprias nomenclaturas dos institutos, enquanto ao direito de petição cumpre primordialmente inaugurar e impulsionar procedimentos ou processos administrativos por meio da formulação de petições, cabe aos recursos administrativos principalmente o papel de impugnar decisões administrativas que já tenham sido prolatadas.³⁴

Assim, cunhando a importância do controle interno, também chamado de autocontrole, observa-se que o papel da Administração e a atuação do próprio agente público na efetuação deste instituto, é ponto de referência para a condução da boa administração, e este modelo que ainda caminha em construção, compõe um cenário amplo no estabelecimento da democracia, em que, como muito será alinhavado neste trabalho, a interação da Administração Pública com a sociedade civil é irrefutável.

2.3.2 Controle Externo

O controle externo é mecanismo que garante a segurança de que as funções estatais serão conduzidas com responsabilidade, uma vez que, o “olhar” alheio leva para dentro da Administração Pública um sentido de responsabilidade, para aqueles que conduzem a máquina estatal, de que seus atos estarão em constante monitoramento em todas as etapas, desde o planejamento até a prestação de contas. Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, controle externo:

É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, p. ex. a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação por ele feita, ‘visando à melhoria dos serviços públicos’ (art. 6º, XX, da Lei Complementar 75, de 2.5.93).³⁵

³⁴ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 40-41.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 715-716.

Deste modo, referenciamos os artigos 70 a 75 da Constituição Federal, que dispõe o pertencimento da titularidade do controle externo ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, sendo aplicado a União e a todos os demais entes da federação. Assim como também observamos os artigos 81 e 82 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com breves diretrizes sobre o instituto.

O controle externo da atividade administrativa será aquele que tem por base os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, bem como poderá ser exercido por órgãos cuja função contenha estes direcionamentos, seja de cunho legal ou constitucional. Encontra-se esteio também para o controle externo naquele que é um dos pontos nodais deste trabalho, o controle social ou popular, com garantias constitucionais, sendo, como apontado no início deste capítulo, o “mais eficaz meio de controle da Administração Pública”, no entendimento da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.³⁶

Passa-se agora a dedilhar sobre os mecanismos de controle externo que, em nosso pensar, merecem destaque como forma de introduzir a temática principal desta pesquisa, servindo de base cognitiva para nossa indagação maior que se perfaz na efetividade do controle social da Administração Pública no Estado Democrático de Direito.

2.3.2.1 Controle Legislativo

O controle legislativo também é chamado de controle parlamentar, cuja execução é do Poder Legislativo em relação aos atos da Administração Pública, sendo este desempenhado de acordo com as esferas de competência, realizado pelo “Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores”.³⁷

Este controle é um mecanismo direto que visa identificar a conformação da atuação da Administração Pública com os interesses mais intrínsecos do Estado e da sociedade, neste tom, se pode destacar como meios de materialização do controle legislativo, conforme os ensinamentos do professor Diógenes Gasparini, “*a Comissão Parlamentar de Inquérito; pedido de informação; convocação de autoridades; participação na função administrativa; função jurisdicional e fiscalização contábil, financeira e orçamentária*”.³⁸ Todavia, não restrito a tais

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011. p. 735.

³⁷ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1040.

³⁸ Ibidem, p. 1041.

institutos, em particular, pelo entendimento de que o controle da Administração Pública está em constante evolução.

A *comissão parlamentar de inquérito*, como instrumento de controle, está prevista na Constituição Federal no artigo 58, § 3º, tendo como objetivo principal a apuração profunda de fato determinado ocorrido dentro da Administração Pública direta ou indireta. “Para tanto, é dotada de poderes de investigação iguais ou próprios das autoridades judiciais, além de outros instituídos pelos regimentos das casas Legislativas”³⁹. Estas comissões podem ser constituídas em todos os da federação, nos estados pelas Assembleias Legislativas, com previsão nas respectivas Constituições Estaduais. Nos municípios, pela Câmara de vereadores, com previsão nas Leis Orgânicas dos Municípios, e, com a mesma observância, no Distrito Federal⁴⁰.

O *pedido de informação*, por sua vez, é previsto no § 2º do artigo 50 da Constituição Federal, asseverando que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. “Pelos pedidos de informação também são controladas as Administrações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”⁴¹, nos termos dispostos nas Constituições Estaduais, na Lei Orgânica Distrital e nas Leis Orgânicas dos Municípios, respectivamente.

Bem parecida, mas, disposta no caput do artigo 50 da Constituição Federal, está o instituto da *convocação de autoridades*, dispondo que a

Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada⁴².

Importante notar neste instituto, que, de acordo com Diogenes Gasparini, “parece impossível é a convocação do Governador do Estado ou do Distrito Federal ou do Prefeito, pela

³⁹ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1041.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, p. 1042.

⁴² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

inexistência de situação similar ou princípio na Constituição Federal que pudesse servir de fundamento”⁴³.

Neste tom, observa-se também o instituto da *participação na função administrativa*, com base em uma visão ampla dos direcionamentos da Constituição Federal, a competência do legislativo para participação na realização de determinadas funções administrativas, com prerrogativas que lhe cabem aprovar ou autorizar determinado ato para que seja válido. Tal instituto pode ser também encontrado nos estados e municípios, de acordo com o que dispuser as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Para melhor entendimento, observa-se algumas situações apontadas:

Cabe, por exemplo, ao Congresso Nacional, nos termos da Constituição da República, resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais (art. 49, I) e aprovar a intervenção federal ou autorizar o estado de sítio (art. 49, IV). Ao Senado Federal compete, por exemplo, aprovar a escolha de Magistrados e dos Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 52, III). À Câmara dos Deputados Federais cabe, exempli gratia, eleger os membros do Conselho da República (art. 51, V).⁴⁴

Em destaque, importante no controle legislativo é anotar que este possui *função jurisdicional*, conferida pelo artigo 49, IX, da Constituição Federal ao Congresso nacional julgar anualmente as contas do Presidente da República. Da mesma maneira, ao Senado Federal a competência de processar e julgar o Presidente e o Vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza que estejam conectados, bem como para processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 51, II)⁴⁵.

O controle do legislativo inclui a *fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial* da União, adstrita, de acordo com os artigos 70 e 71 da Constituição Federal, e ao Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. “Essa fiscalização compreende, em relação a essas matérias, exames de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”⁴⁶. É o controle externo propriamente dito previsto no artigo 71: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”⁴⁷. Frisa-se também que este controle, feito pelo

⁴³ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1042-1043.

⁴⁴ Ibidem, p. 1043.

⁴⁵ Ibidem, p. 1042-1043.

⁴⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

⁴⁷ Ibidem.

Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, poderá receber denúncia de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicado sobre irregularidades ou ilegalidades, em qualquer dos poderes, conforme aduz o § 2º do artigo 74, da Constituição Federal. Neste tom, observa-se que aos estados e Distrito Federal cabem as Assembleias Legislativas idênticas competências, auxiliadas pelos Tribunais de Contas, e aos municípios, as Câmaras de Vereadores, auxiliados pelos Tribunais de Contas locais, onde houver, e na ausência destes, pelo Tribunal de Contas que for competente, conforme se observa no artigo 31 da Carta Maior.⁴⁸

Por fim, ao que tange o controle legislativo nos ensinamentos do professor supramencionado, temos a sustação dos atos normativos do Executivo, perfilhando o que determina o artigo 49, V, da Constituição Federal, em que se observa como “competência exclusiva do Congresso Nacional”⁴⁹, “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”⁵⁰.

Eis aí mais um mecanismo de controle Legislativo sobre o Executivo. Atos administrativo normativos são todos aqueles editados para casos que possam repetir-se, cujo exemplo típico é o regulamento expedido para dar cumprimento a lei. Anote-se que esta competência só pode ser exercida em relação aos atos administrativos normativos do Executivo (de qualquer Órgão desse Poder), não só da Presidência. Os editados pelo Legislativo e pelo Judiciário não são alcançados por essa regra de competência. Atente-se que não se trata da retirada desses atos do ordenamento jurídico, mas tão somente de suspender, sobrestar seus efeitos ou sua eficácia. O ato permanece no ordenamento jurídico até que pelos trâmites legais seja dele retirado. Para o exercício dessa competência, nada, além do entendimento de que o ato exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, é exigido pela Constituição da República. Esse ato congressual produz efeito *erga omnes* a partir da sua publicação. [...] As Constituições estaduais, a exemplo da Paulista (art. 20, IX), repetiram essa disposição da Lei Maior federal. O mesmo aconteceu com algumas leis orgânicas municipais. De sorte que somente o Legislativo desse modo prestigiado pode exercer essa competência. Assim nos parece dado que, ante a omissão, seu exercício constituiria uma violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, pois com esse comportamento frustra-se a atuação do Executivo.⁵¹

Com efeito, dentre os mecanismos de controle externo da Administração Pública, no que tange o controle legislativo, estes são os principais institutos, e, ratificando o exposto anteriormente, estes são pontos de referência que elevam a importância do contexto democrático e essência da separação dos Poderes, trazendo equilíbrio para melhor execução

⁴⁸ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁴⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1044-1045.

dos atos administrativos em prol da boa administração, sempre como ideário a perseguição do interesse público.

2.3.2.2 Controle Jurisdicional

O controle da Administração Pública, em seu caráter externo, é observado em estrutura administrativa apartada do órgão controlador, e dentro deste contexto, vislumbra-se o Poder Judiciário, com competência para exercer o controle sobre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Ele poderá ser um controle preventivo, concomitante ou posterior. Neste sentido, observa-se que tal controle será exercido mesmo em face a omissões legislativas, e como evidência disso, o art. 5º, XXX, da Constituição Federal de 1988 “consagra a tutela jurisdicional não só contra ‘lesão’, mas também contra a ‘ameaça a direito’. A jurisdição é atividade (ou função, ou dever-poder) provocada, substitutiva, definitiva, indeclinável, pública e indelegável”.⁵²

Este controle poderá ser exercido ainda que as esferas administrativas não tenham sido esgotadas, é constitucionalmente garantido como um direito que resguarda a decisão definitiva, inalterável, pois, em nosso País foi instituído o sistema de jurisdição única. A “efetividade do processo, contudo, só se alcança quando existe a conciliação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CR/88) com o devido processo legal (art. 5º, LIV, CR/88) exercido num prazo razoável (art. 5º, LXXVII, CR/88)”⁵³. Inteligentemente, Bandeira de Mello aduz:

24. No Brasil, ao contrário do que ocorre em inúmeros países europeus, vigora o sistema de jurisdição única, de sorte que assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto, sejam quais forem os litigantes ou a índole da relação jurídica controvertida. Assim, o Poder Judiciário, a instâncias da parte interessada, controle, *in concreto*, a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso. Diz o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal brasileira que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’. [...] Comece por repisar a noção cediça de que, no Estado de Direito, a Administração Pública só pode agir sob a lei. Por isso, generalizadamente, que a Administração, além de estar proibida, como qualquer, de atuar em desacordo com a lei, demais disso, só pode emitir atos jurídicos em conformidade com lei que a habilite a tanto. [...] é imperioso reconhecer que existe direito à proteção judicial toda vez que (a) a ruptura da legalidade cause ao administrado um agravo pessoal do qual estaria livre se fosse mantida íntegra a ordem jurídica, ou (b) lhe seja subtraída uma vantagem a que acederia ou que se propõe nos termos da lei a aceder e que pessoalmente desfrutaria ou faria jus a disputá-la se não houvesse se não houvesse ruptura da legalidade. [...] nada impostando que a

⁵² MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 130.

⁵³ Ibidem.

ilegalidade arguida alcance a um ou a um conjunto de indivíduos conjuntamente afetados, por se encontrarem na mesma situação objetiva e abstrata.⁵⁴

Assim, encontra instrumentos diversos que são passíveis de utilização para impulsionamento da ação do Judiciário no processo de controle da Administração Pública, todavia, não será matéria de nosso estudo em suas individualidades, ainda que possam ser objeto de utilização pelo cidadão, fato que se dá por alocarmos nosso holofote nas formas de participação direta do cidadão como se dá no que se entende por controle social. Mas, a título de elucidação, por oportuno, trazemos à baila mais mecanismos, como aduz novamente o professor Bandeira de Mello:

34. Dentre as medidas judiciais intentáveis para correção da conduta administrativa, afora as comuns ao Direito Privado, como, *exempli gratia*, as de defesa ou reintegração de posse ou as ações ordinárias de indenização e as cautelares em geral, existem algumas específicas para enfrentar atos ou omissões de ‘autoridade pública’. São elas o *habeas corpus*, o mandado de segurança, individual ou coletivo, o *habeas data*, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou por omissão.⁵⁵

De toda sorte, ainda que tal controle seja marcado pela instrumentalização, é enfática a observação que, o controle social é aqui percebido, quando o cidadão passa a compor um real interesse pela condução da coisa pública. Exemplo ululante e tangível neste é a ação popular dentre os instrumentos citados pelo autor supramencionado, contemplada no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, dispendo de forma absoluta que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.⁵⁶

2.3.2.3 Controle Social ou Popular

Não obstante, será objeto de estudo mais adiante neste trabalho, sendo uma das diretrizes para condução da pesquisa, nos obriga neste introito apontar que o controle social ou popular é forma de controle externo da Administração Pública, e que se entrará em pormenores no momento oportuno. Assim, corolário sedimentar do Estado Democrático de Direito, instituto este que também se terá a oportunidade de analisar mais adiante, considera que, “entre outros elementos, pela previsão constitucional de rol enunciativo de direitos e garantias fundamentais,

⁵⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 896-902.

⁵⁵ Ibidem, p. 902.

⁵⁶ Ibidem.

verifica-se que, ao longo da história, a participação popular estava intimamente ligada à ideia de limitação dos poderes do soberano”.⁵⁷

Hoje, ainda que a figura do “soberano” tenha sido extinta na maioria das sociedades ocidentais, bem como seu modo absolutista de gerir, a ideia de limitação do Poder do Estado em prol da defesa do princípio da soberania popular e dignidade humana prevalece e caminha a passos largos na busca pela igualdade e justiça social, se tornando cada vez mais elementar na condução da Administração Pública. De modo inteligente, conceitua-se este mecanismo de controle, Licurgo Mourão, Diogo Ribeiro Ferreira e Sílvia Motta Piancastelli:

Sendo assim, pode-se conceituar como controle democrático ou social da Administração Pública a participação da sociedade no acompanhamento da execução e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas, no tocante ao alcance de seus objetivos, processos executórios desenvolvidos e resultados, quantitativa e qualitativamente considerados. [...] O controle social, portanto, interfere positivamente na aplicação escorreita dos recursos e na qualidade do gasto público efetuado, uma vez que o acompanhamento da gestão se dá por estamentos democráticos de controle locais, legitimados pela própria comunidade local, prevenindo a ocorrência de desvios de modo muito mais eficaz e tempestivo. Uma das principais ferramentas para participação popular nas ações de políticas públicas é a promoção da transparência na condução da gestão pública. A informação é matéria fundamental para o desempenho eficiente e eficaz do controle social, e, nesse sentido, ao longo de todo texto constitucional [...], encontramos a previsão da participação popular no processo de realização do gasto público, ao longo de todas as etapas da execução orçamentária, desde o planejamento de gastos até a avaliação dos resultados das políticas públicas implantadas.⁵⁸

O controle social é ponto nevrálgico e sensível a efetivação da democracia, pois, suas nuances participativas são características de um processo evolutivo ao longo dos séculos, e hoje, se torna instrumento que alcança o cume da função estatal, é pedra angular para manutenção ilesa dos direitos sociais, como fundamento do não retrocesso e garantia de novas conquistas. É a materialização da dignidade da pessoa humana, em que, a Administração Pública, na execução de suas atividades, seja de meio ou de fim, irá resvalar neste instrumento, pois, como muito será aduzido neste trabalho: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, conforme o art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁵⁹.

2.3.2.4 *Tribunais de Contas*

⁵⁷ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 151.

⁵⁸ Ibidem, p. 153-154

⁵⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023

O controle externo é constitucionalmente previsto, tendo como seu titular o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, sendo estes órgãos autônomos, com competências próprias definidas na Constituição Federal de 1988, consoante se observa no artigo 71. Sobre os Tribunais de Contas, é legítimo salientar que foi criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, como uma instituição estatal independente, em que seus integrantes possuem as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (art. 73, § 3º, da CF). Deste modo, identifica-se ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo, e a conclusão é de que se sua função é uma atuação auxiliar ao Legislativo, sua natureza, por “razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes”⁶⁰. Neste sentido, a professora Odete Medauar, em excelente síntese:

As principais atribuições do Tribunal de Contas são as seguintes: a) dar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo; b) exercer auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial sobre os entes controlados; c) apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; d) apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões; e) apreciar a legalidade das licitações e contratos; f) tomar providências ante a verificação de ilegalidades.⁶¹

E, assertivamente, continua:

A Constituição Federal indica as providências que o Tribunal de Contas pode adotar: nos casos de contas ou despesas ilegais, o art. 71, VIII, permite a aplicação de sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras, multa proporcional ao dano causado ao Erário; verificada a ilegalidade, o Tribunal de Contas poderá assinar prazo para que o órgão adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX); se não for atendido, sustará o ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo; no tocante aos contratos, o ato de sustação cabe ao Legislativo, que, solicitará, de imediato, ao Executivo as medidas cabíveis; se o Legislativo e o Executivo, em 90 dias, não adotarem as medidas previstas, o Tribunal de Contas decidirá a respeito (art. 71, . 2º, da Constituição federal).⁶²

O Tribunal de Contas ocupa lugar de destaque e relevância no que tange o controle externo, ele é órgão tecnicamente mais preparado, em nosso pensar, para tratar do controle da Administração em minúcias. Os agentes públicos pertencentes ao quadro dos Tribunais de Contas já iniciam suas carreiras com direcionamento ativo e atuante nos moldes de controle preestabelecidos, e perpassam toda sua vida profissional com este foco, pois, como observado acima, é ordem primária da função constitucionalmente direcionada, desde a sua criação. Será

⁶⁰ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 401.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem, p. 401-402.

observado em capítulo próprio que a capacitação do agente público em todo seu percurso enquanto ocupante de cargo, função ou emprego dentro da Administração Pública é ponto nodal para que a boa administração seja alcançada, e a conduta deste possa sempre ser pautada na realidade vivida, em cumprimento a legalidade e efetiva perseguição do interesse público.

Suas funções, dentro do previsto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, reconhecidas pela doutrina e jurisprudência, podem ser identificadas como: a) *função fiscalizadora* (Incisos III, IV, V e VI do art. 71 e parágrafo único do art. 161 da CF/88); b) *função corretiva* (incisos IX e X do art. 71 da CF/88); c) *função opinativa* (inciso I do art. 71 e § 1º do art. 72, ambos da CF/88, e inciso XVII do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União); d) *função sancionadora* (inciso VIII do art. 71 da CF/88); e) *função jurisdicional* (inciso II do art. 71 da CF/88); f) *função informativa* (inciso VII do art. 71 da CF/88); g) *função de ouvidoria* (inciso XI do artigo 71 e §§ 1º e 2º, ambos da CF/88). Notadamente, estas funções são elementares na atuação dos Tribunais de Contas, e as normas da Carta Maior aqui elencadas, como as demais, ao Tribunal de Contas da União – TCU – aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados, dos Distritos Federais e dos Municípios, este último observado os regramentos do artigo 31, §§ 1º e 4º da Constituição Federal de 1988.⁶³

Por oportuno, e de forma importante ao que se busca com esta pesquisa, aponta-se que a legislação infraconstitucional também sustenta a atuação dos Tribunais de Contas, a exemplo da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei 10.028, de 10 de outubro de 2000. Sobre estas, assevera Odete Medauar:

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 –, cabe ainda aos Tribunais de Contas: I – fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei; II – alertar os poderes e órgãos quanto a uma série de deveres aí impostos, inclusive se o montante de gasto com pessoal ultrapassar os limites fixados, se houver fatos comprometedores de custos ou resultados de programas e se existirem indícios de irregularidades na gestão orçamentária; III – verificar os cálculos dos limites de despesa com pessoal de cada Poder e órgão; IV – processar e julgar os agentes estatais quanto às infrações administrativas previstas no art. 5º da Lei 10.028, de 19.10.2000, que são os seguintes: deixar de divulgar ou enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas relatório de gestão fiscal; propor lei de diretrizes orçamentárias anual sem metas fiscais, na forma da lei; deixar de determinar limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos fixados em lei; deixar de ordenar ou promover medida para redução da despesa com pessoal, na forma da lei.⁶⁴

⁶³ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 116-125.

⁶⁴ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 402.

Assim, verifica-se o quanto é importante a atuação dos Tribunais de Contas, possuindo direcionamentos constitucionais e legais para efetivação dos seus trabalhos, e que enquanto controlador externo, é referência maior por sua expertise, como aqui aduzimos. Desta forma, entende-se que é esteio irrefutável no processo democrático, servindo de referência para o cidadão desempenhar seu papel também como controlador. É preciso fomentar e desenvolver mecanismos de atuação horizontal entre estes, visto que, os Tribunais de Contas no desempenho de suas funções possuem a “lupa” da verdade operacional, em todas as frentes de atuação da Administração Pública, e com a devida capacitação contínua dos seus agentes públicos, bem como dos agentes que atuam na Administração direta e indireta, uma rede de prevenção, monitoramento, fiscalização e coerção será identificada em busca do bem comum, tonificando a atuação eficiente de todos aqueles que são responsáveis pelo caminhar da máquina estatal.

3 FORMAÇÃO CONTINUADA DO SERVIDOR PÚBLICO COMO EFETIVIDADE NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SUPORTE DE EFICÁCIA E TRANSPARÊNCIA NO CONTROLE SOCIAL

De modo geral, o professor José dos Santos Carvalho Filho aduz que “a expressão *agentes públicos* tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado”⁶⁵, ou seja, podemos apontar para todo e qualquer indivíduo envolvido na efetivação de um serviço público prestado direta ou indiretamente pelo Estado, em todas as suas etapas, sendo uma designação mais abrangente que envolve os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público. Hely Lopes Meirelles define agentes públicos como:

Todas as pessoas físicas, incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo. Em qualquer hipótese, porém, o cargo ou a função pertence ao Estado, e não ao agente que exerce, razão pela qual o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares, como podem desaparecer os titulares sem extinção dos cargos e funções.⁶⁶

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segue no mesmo sentido, e também comprehende agente público as pessoas que exercem função pública para o Estado, considerando haver uma generalidade que engloba agentes públicos, servidores públicos, militares, e particulares em colaboração com o poder público, destacando, no entanto, que enquanto “agentes públicos” é uma expressão para ser empregada em sentido amplo, há a previsão da expressão “Servidores Públicos” que designa as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública, direta, autarquias, e fundações públicas⁶⁷.

Esta interpretação corrobora com as diretrizes do artigo 2º da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, assim descrevendo:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra

⁶⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 631.

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 69.

⁶⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.

forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei⁶⁸.

Ainda, aduzindo os brilhantes apontamentos de Celso Antônio bandeira de Mello, afirmando que servidores “são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência”⁶⁹. O vínculo de dependência indicado pelo autor está relacionado aos diplomas legais específicos, nos quais se encontram todas as regras que incidem sobre a sua relação jurídica com as pessoas de direito público em face da prestação do trabalho.

A formação continuada dos servidores públicos é parte fundamental do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, nesse sentido, ainda que timidamente, destaca-se sua importância, apontando sua ligação direta com o princípio da legalidade que, por sua vez, conduz a um controle justo da administração.

Desta vez, ao imaginar que esses institutos estão ligados de forma umbilical, parte-se em direção da efetiva necessidade do servidor ser capacitado continuamente ao longo de seu processo de atuação. Respeitará, assim, o princípio da legalidade, segundo o qual, observado no seu necessário rigor, a condução da coisa pública decorre a grandes passos sem a sombra das trevas que habitam a ilegalidade e as suas nefastas consequências para o administrado.

Nesse processo há também um facilitador para os meios de controle da administração, seja qual for a sua forma, porém, como foco do nosso estudo, destaca-se o feito pelo próprio cidadão, chamado controle social. Com as nuances impositivas da legalidade, e seu fiel cumprimento, observa-se a mitigação de controles feitos de modo excessivo ou desordenado, sem a lupa na atuação efetivamente legal, por isso, a capacitação contínua e com holofote nas ações transparentes serão ponto nodal para atuação do cidadão. A ordem primária sempre deverá ser que a administração pública precisa perseguir o interesse público, e a má condução, seja dos agentes públicos não preparados, seja por excesso de controle desordenado, são atos lesivos ao administrado.

Assim, ao observar a educação continuada do servidor, em todos os graus de competência e níveis hierárquicos, traz-se à tona o conhecimento efetivo, lançando luz sobre a ilicitude em seu caráter anterior, para que não se concretize na conduta dos assuntos públicos.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

⁶⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 206.

Administrar com formação séria, técnica e estratégica, dirigida aos responsáveis de todos os ciclos da administração pública, é o meio mais eficaz para que se possa buscar a lucidez necessária para alcançar verdadeiramente a probidade na administração e a boa gestão.

3.1 Formação Continuada do Servidor Público

A formação continuada dos servidores públicos é, sem dúvida, um dos mais fortes suportes para a concretização dos princípios constitucionais que regem a administração pública, e a efetiva busca pela transparência. Dentre estes, têm-se dois que se destacam nesse quesito, sendo eles, a legalidade e a eficiência. No entanto, diversos outros princípios podem ser observados como norteadores desse dever que permeia o desenvolvimento das atividades relacionadas à prestação do serviço público, sejam elas analisadas em uma atividade meio ou fim.

Nesse tom, destaca-se por excelência a lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/1999)⁷⁰, que no seu artigo segundo, aponta de forma exemplar, que a administração pública deve obedecer a princípios como legalidade, motivação, finalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Tal é a importância dos princípios na condução dos negócios públicos, que são observados em diversas normas.

Posto isso, deve ficar bem claro que os princípios são elementos estruturantes do nosso ordenamento jurídico, não se limitando a literatura jurídica a casos positivos, mas, sobretudo, a zelar para que sejam aqueles que gerem o valor necessário para uma boa administração como mecanismo de construção sociocultural. Apropriadamente, nesse sentido, apontam-se as chamadas pedras de toque do regime jurídico administrativo, pilares de excelência apontados por Celso Antônio Bandeira de Mello:

- a) **Supremacia do interesse público sobre o privado.** Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. No campo da Administração, deste princípio procedem as seguintes consequências ou princípios subordinados: a) Posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares; b) Posição de supremacia do órgão nas mesmas relações.
- b) **Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.** A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por

⁷⁰ BRASIL. Lei nº 9.784, 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 31 mai. 2023.

inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuera a *intentio legis*.⁷¹

E continua assim dispondo:

Em suma, o necessário – parece-nos – é encarecer que na administração os bens e os interesses *não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador*. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela.⁷²

Seguindo nosso entendimento, quando se trata de formação continuada de servidores públicos, deve-se perceber que eles devem se manter qualificados para o exercício de suas atividades durante todo o período de atuação, em especial, observando todos os princípios e normas aplicáveis, que refletem diretamente na realização do interesse público.

Tem-se, portanto, a inquestionável constatação de que a perpetuação do conhecimento, por meio de sua constante renovação, é um dever intrínseco do Estado para com o servidor público. Nesse sentido, o constituinte (artigo 39, § 2º, CFB/1988) sabiamente estabeleceu que tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de servidores públicos, inclusive, com obrigatoriedade de participação em cursos de promoção de carreira.

Com isso, observa-se tamanha importância para o desenvolvimento das atividades que permeiam o serviço público, que tal necessidade tem valor constitucional, estando presente também em outros ordenamentos jurídicos, como o Decreto nº 9.991/2019⁷³, que ressalta na Política Nacional de Desenvolvimento Popular (PNDP) para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que regulamenta o disposto na Lei nº 8.112/1990⁷⁴, sobre afastamentos e licenças para ações de fomento.

3.2 As escolas de Governo

⁷¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 59/63.

⁷² Ibidem, p. 64.

⁷³ BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

⁷⁴ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

As escolas de governo são importantes instituições criadas com o objetivo de promover a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos (artigo 39, § 2º, CF/1988), e, consequentemente, buscando uma maior profissionalização, fortalecimento e ampliação das ações do Estado em todos os seus campos, o que, evidentemente, gera uma demanda efetiva para a acreditação do Estado Democrático de Direito, uma vez que o serviço público, ponto nodal da administração, será prestado com maestria, realizando-se, portanto, a real prossecução do interesse público.

Nesse sentido, é importante destacar que a Rede Nacional de Escolas de Governo foi criada em 2003 com o objetivo de fortalecer a articulação entre essas instituições em todo o território nacional.

1. A Rede Nacional de Escolas de Governo é uma articulação informal, de livre adesão, entre múltiplas e diferenciadas instituições governamentais brasileiras interessadas e engajadas na capacitação, formação e desenvolvimento de servidores e agentes públicos. 2. A Rede surgiu com o objetivo de aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dos três poderes. Ao mesmo tempo, busca incentivar o compartilhamento de conhecimentos, incentivando trabalhos em parceria.⁷⁵

Dessa forma, a criação da rede visou ampliar a ação das escolas de governo, favorecendo a troca entre elas, portanto, o compartilhamento de saberes e experiências racionalizando os elementos de aprendizagem dos servidores públicos, potencializando a construção de uma educação que vai além da centralização do ensino, gerando assim um profissionalismo multifacetado, bem como a divisão de recursos entre as instituições, evitando desperdícios e gerando economia.

O que mais se deve ressaltar é a importância do papel das escolas de governo para que a essência da democracia seja concretizada e o papel do servidor público seja cumprido conforme a observância da norma vigente, pois, com esse tom, a perpetuação da formação continuada ao longo de toda a trajetória de trabalho do servidor será o ponto nodal para que o serviço público seja definitivamente classificado como eficiente⁷⁶.

Em síntese, portanto, não cabe aqui aprofundar o tema, destaca-se que as escolas de governo têm estado em franca expansão de seu trabalho nos últimos anos, e paralelamente a isso, em todo o país, há uma maior relevância do papel destas dentro da administração pública

⁷⁵ ENAP. A Rede Nacional de Escolas de Governo. O que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento. 2013, p. 1. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1297/1/rede_nacional_de_EG_01.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

⁷⁶ Ibidem.

e, como já se ressaltou, dentro da sociedade, em potencial, como elemento de estrutura para materialização da democracia participativa e consequente controle social, pontos centrais deste trabalho.

Uma nova imagem do serviço público começa a ser constituída, pois ao longo da história foi marcada pela má gestão e má prestação dos serviços públicos, que sem dúvida será restabelecida com a formação contínua dos servidores, que estarão muito mais bem preparados, não caindo no vício da autocomplacência que se estabeleceu há algum tempo no funcionalismo público.

Afinal, como explica, de modo genial, o autor português Marcello Caetano⁷⁷ “chamamos serviço público o modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida”. E, por isso, o serviço público deve ser exercido por profissionais capacitados, na certeza de que o verdadeiro detentor do poder, o povo, merece a mais refinada competência profissional exercida por seus representantes.

3.3 A Formação Continuada do Servidor Público como mecanismo de efetividade da legalidade

A educação, em todas as suas vertentes, sempre foi o ponto de partida para a formação profissional de cada cidadão, pois é a partir dela que o desenvolvimento humano traça os seus contornos e, por isso, a integração sociocultural do indivíduo sobressai nas relações de trabalho.

No entanto, quando se depara com a atuação profissional do servidor público, este, independentemente de seu vínculo com a administração pública, passa a pautar seus atos pelo princípio da legalidade e, como visto, todos os atos pertinentes ao exercício da função pública devem ser realizados em conformidade com a legislação vigente. Assevera Celso Antônio Bandeira de Mello:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.⁷⁸

⁷⁷ CAETANO, Marcelo. Manual de direito administrativo., v. II, Lisboa, Coimbra Editora, 1973. p. 1.043.

⁷⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 85-86.

Não há dúvida de que o desempenho do serviço público é a fiel observância da lei. Desta forma, a educação continuada estimulará e conduzirá a um melhor desempenho das atividades estatais no âmbito do que é permitido, tanto por meio de ato vinculante quanto discricionário, o foco será sempre a certeza de que, em todas as suas formas, a eficiência poderá ser demonstrada dentro de parâmetros preestabelecidos.

Para os profissionais que exercem funções na administração pública, indica-se a formação contínua como o mecanismo mais eficaz e seguro para fomentar uma cultura de honestidade e o aperfeiçoamento das competências técnico-profissionais, tendo como reflexo natural a interiorização de um padrão ético para ser seguido por todos aqueles que, de alguma forma, vão lidar com o interesse público, e, direta ou indiretamente, com o dinheiro público, desta forma, ter-se-ão, como consequência real, a prevenção e o impedimento de desvios de toda índole⁷⁹.

Estimular a capacitação para transformar a cultura de atuação dos funcionários públicos, independentemente do seu cargo, significa criar um mecanismo eficaz que permita o cumprimento da lei e a proteção do interesse público, cuja implicação automática beneficiará toda a coletividade.

A formação contínua significa combater a forma desproporcional com que muitos gestores abordam a administração do Erário – aqui se faz referência à atuação, em especial, ao descumprimento dos procedimentos normativos que permeiam a administração pública – muitas vezes por desconhecimento das regras e/ou falta de acompanhamento de suas alterações, pois a gestão da coisa pública exige planejamento, organização e técnica, tanto na aplicação dos recursos quanto na condução administrativa das atividades que envolvem o Estado⁸⁰.

Nesse sentido, a eficiência está diretamente ligada à legalidade e qualificação do servidor, pois, como já mencionado, observa-se um atendimento eficiente quando cumpridos os preceitos preestabelecidos, isso traz maestria tanto para a continuidade do serviço público quanto para a forma sempre atualizada e otimizada de desempenho. Portanto, afirma José dos Santos Carvalho Filho que o Estado deve prestar seus serviços da forma mais eficiente possível. Assim, segundo o autor, ligada ao princípio da continuidade, a eficiência exige que o Poder Público se atualize com novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais rentável e com menor gasto⁸¹.

⁷⁹ BRASIL, Marilene Neri; DOS SANTOS, Kátia Paulino. A Importância da Política de Formação Continuada no Desempenho dos Servidores Público. *Inovação & Tecnologia Social*, v. 2, n. 3, p. 64-72, 2020.

⁸⁰ FRIGOTTO, Gaudêncio. Política de formação continuada do servidor público: uma alternativa metodológica à doutrina neoliberal. *Oficina conceitual'construindo a gestão pública*, v. 1, 2011.

⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2018, p. 21-38.

Os moldes da lei preestabelecem a forma de condução da coisa pública, e assim a eficiência, a moralidade, a imparcialidade, a certeza da lei, a economia, o desenvolvimento sustentável, a proporcionalidade e tantos outros princípios adquirem razão de ser, e serão pontos de referência para o desenvolvimento efetivo da vida dos geridos por gestores e servidores públicos, e tudo isso ocorre nessa busca contínua de conhecimento, que possibilita ao Estado adequar-se às atuais necessidades dos cidadãos, e a estes, exercerem o Controle de forma transparente e facilitada sobre aqueles que exercem a função pública e seus atos.

3.4 Princípio da Legalidade: núcleo central das escolhas do gestor público – mecanismo eficiente de controle da administração pública

Há algum tempo, tem-se acompanhado uma imensa mudança no cenário político-administrativo do nosso País, em especial, no combate à maneira ímproba em que muitos gestores conduzem a Administração Pública, e para isso, o servidor público é peça fundamental, motivo pelo qual deve ser capacitado em toda sua trajetória profissional.

Muitos dos vícios entranhados na velha forma de administrar o Estado estão sendo radicalmente banidos, e já não se tolera mais o mau uso do dinheiro público. Com isso, tem nascido uma nova forma de gestão, com íntima participação popular direta, para que as finanças públicas possam de fato alcançar o exercício das necessidades públicas reais. Entretanto, os mecanismos de controle, que há muito são utilizados para que os maus gestores possam ser compelidos a desempenharem suas funções de acordo com os ditames constitucionais e legais, estão sendo, por parte dos operadores do direito, considerados banalizados.

E, por sua vez, o excesso de determinados controles da administração pública, por muito, estão coagindo os bons agentes públicos, que anseiam por uma mudança real na forma de administrar o Estado, mas sentem-se temerosos nas tomadas de decisões administrativas, com receio das consequências advindas. Neste sentido, há uma necessidade efetiva de aplicação do princípio da legalidade, em que se consegue sempre vislumbrar na aplicação técnica do servidor público no modo de conduzir seus atos.

Os Poderes em suas distintas funções compõem o mosaico da República Federativa do Brasil. Todavia, o Poder Executivo, foco basal do controle da administração pública, pela própria execução da sua atividade típica, bem como por serem elevados ao patamar de representantes por uma “ordem” direta do povo, devem, dentro dos limites legais, dispor de discricionariedade na tomada de decisões em benefício dos administrados.

A Administração Pública e, consequentemente, os mecanismos de gestão, são regidos pelo chamado, e anteriormente citado, de Princípio Legalidade. Como bem sabido, o gestor público só pode agir conforme a lei, ou seja, a vontade da Administração Pública é a vontade da lei.

Neste tom, conforme nos preleciona o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, deve-se ter em mente que a atividade administrativa é sublegal ou infralegal. Desta forma, a Administração deve sempre agir *secundum legem*, expedindo comandos complementares à lei, pois o princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, sendo este o que qualifica e dá a identidade própria. Assim, todos que participam da gestão da coisa pública obrigam-se a serem cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, tendo a lei como limite de sua atuação⁸².

Ao mesmo tempo, deve-se entender que, quando este age de maneira a cumprir as regras estabelecidas, em especial, na realização de políticas públicas⁸³, buscando gerir a atividade estatal com honradez ao verdadeiro titular do poder (o povo), o controle exercido deve ser munido de total transparência e proporcionalidade. Além disso, as verdadeiras razões identificadas quando a efetivação de sua gestão for limitada por algum motivo que transcendia a sua vontade.

E aqui, menciona-se o Princípio da Legalidade como princípio norteador da limitada discricionariedade do gestor público agir em suas tomadas de decisões, ou seja, não existe a necessidade de um abusivo mecanismo de controle inibidor, para circunscrever a forma impessoal da gestão pública, pois, se qualquer agente público agir de modo contrário aos regramentos, este sim, será passível de controle, seja prévio, concomitante ou posterior.

Em suma, não deve existir dúvida de que o “império da lei” é o maior mecanismo de controle dos atos praticados na condução da administração pública, e neste toar, as características da conformidade normativa, por meio de regras ou princípios, deverão sempre prevalecer, e os contornos da legalidade serão imperantes na condução íntegra e ética da coisa pública, e por isso, demonstra-se aqui a necessidade de uma capacitação contínua do servidor público.

⁸² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 85.

⁸³ “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas”. (TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Revista AATR, Salvador, 2002. p. 02. Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em: 21 dez. 2020).

Todavia, não se quer discutir a necessidade de inexistência de mecanismos de controle afora o controle social, mas sim questionar de modo simplório a maneira em que estes estão sendo utilizados por alguns daqueles que possuem tais funções, muitas vezes, gerando uma real vulgarização da força histórica do consagrado Sistema de Freios e Contrapesos (*Checks and Balances System*), difundido pela teoria do pensador francês Charles-Louis de Secondat, *Baron de La Brède et de Montesquieu*.

E, como sabido, o sistema de freios e contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder. Cada poder conta com autonomia para o exercício de suas funções, mas deve ser controlado pelos outros poderes, o que serve para evitar abusos no exercício do poder por qualquer dos poderes, existindo uma independência harmônica entre todos, bem como controlado pelo próprio povo, temática enfrentada por este estudo no que tange à Democracia Participativa no contorno do Controle Social.

Dito de outro modo, os sistemas de controle devem ser utilizados apenas para evitar abusos e contrariedades à lei, e não servir de mecanismo para imposições exageradas de obrigações.

Assim, continuando nosso pensamento sobre o princípio da legalidade ser o maior mecanismo de controle quando aplicado em sua essência pelos agentes públicos, deve-se observar que em toda e qualquer interpretação acerca dos atos controlados, também é de extrema importância saber que no mundo moderno, em especial, após a segunda guerra mundial, o princípio da legalidade passou a ter uma interpretação alargada, passando pelo filtro constitucional e evoluindo seu conceito para o de juridicidade.

Desta forma, a gestão pública deve pautar-se na lei e no Direito como um todo, e, deste modo, vislumbram-se, no conceito do Direito, os princípios constitucionais, implícitos e explícitos, além de outros. Sendo assim, se na condução da atividade estatal o administrador toma suas decisões pautado na lei e no direito, em nada estará em descumprimento de sua função primordial, que é gerir a coisa pública de modo a garantir a existência digna do cidadão.

Ocorre que as interpretações a respeito da “boa gestão” em consonância com a legalidade e o Direito estão cada vez mais subjetivas, e muitos “controladores”, como membros do Poder Judiciário, com apoio do Ministério Público e Cortes de Contas, estão dificultando a livre escolha de como administrar o Estado, ou até mesmo, em atividades da praxe administrativa, o que, muitas vezes, está se tornando um grande empecilho na efetivação das políticas públicas pelo Poder Executivo.

Neste tom, devido às grandes proporções que o controle da administração vem alcançando dentro das gestões públicas, garantindo reflexo negativo para o cumprimento das

ações do Estado perante toda coletividade, é que a temática deve ser enfrentada com bastante atenção, pois o controlador não deve extrapolar seus limites de interpretação das leis, e sim observar como estes estão sendo cumpridos, por isso, enfatiza-se, uma formação de excelência para todos que permeiam a condução da coisa pública será a baliza mais exata para que os meios de controle se equalizem, trazendo força e maior entendimento para que este também seja exercido mais enfaticamente pelo cidadão.

Também não se deseja aqui discutir a independência total dos Poderes, ou mitigação das formas de controle, mas sim, dar holofote ao princípio da legalidade que sempre será a maior baliza para um justo controle da administração pública. E sobre tal importância, com grande sapiência nos ensina Kelsen, que:

A sorte da democracia moderna depende em grande proporção de que se elabore um sistema de controle. Uma democracia sem controle é insustentável, pois o desprezo da autorrestricção que impõe o princípio da legalidade equivale ao suicídio da democracia.⁸⁴

Porém, para saúde do próprio Estado Democrático Direito, todo e qualquer controle deve ser transparente, e garantir a liberdade de o agente público agir com discricionariedade, que, por sua vez, sempre será limitada ao que a lei e o direito evidenciam. A garantia de um controle justo deverá ser observada em tudo aquilo que perpassa a legalidade dos atos, em verdadeira consonância com a atuação do agente público, em especial, com sua base de formação técnica na condução dos atos.

3.5 A Supremacia do Interesse Público sobre o Privado resguardada pela conformidade dos atos administrativos estabelecidos na lei

A supremacia do interesse público sobre o privado é um princípio que sempre esteve em evidência perante a doutrina administrativista. Considerado por Celso Antônio Bandeira de Mello como uma das “pedras de toque”, junto ao Princípio da indisponibilidade pela administração dos interesses públicos, é uma das estruturas basilares do Regime Jurídico Administrativo. Assim, pode-se dizer que a supremacia do interesse público sobre o privado, reflete na efetiva busca por uma Administração que cumpre com os pilares do Estado Democrático de Direito, sendo este consolidado ao largo do tempo pelo ordenamento jurídico positivado.

⁸⁴ KELSEN, Hans. Esencia y valor de la Democracia. Barcelona: Labor, 1977. p. 107.

Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir- se garantidos e resguardados.⁸⁵

Como supramencionado, a doutrina sempre considerou este princípio como base do direito administrativo, o que de fato considera-se ser, todavia, hoje ele está no centro de grandes discussões, em que se observa um debate sobre a sua subsistência, especialmente, sobre a compatibilidade com a nova ordem constitucional. Debate em sua essência infundado, como uma descrição caricatural deste sustentáculo do direito administrativo que é o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, já sedimentado e perpetuado no âmago da Administração Pública.

Neste sentido, apenas como forma de esclarecimento e exemplo de tal doutrina, ainda que discordando, explica-se ligeiramente que o contraponto citado nasce no sentido de que alguns operadores do direito não admitem mais uma posição de superioridade da Administração Pública sobre o particular, pois tal princípio seria de modo inato desproporcional na relação entre o público e o particular, assim, os preceitos constitucionais e legais seriam incompatíveis com o caráter de equidade, não havendo então superioridade hierárquica do interesse público sobre o interesse privado, investindo no sentido de que, na maioria das vezes, o interesse público coincide com o interesse privado, ou seja, a satisfação do interesse público, de forma lógica, seria a satisfação do interesse privado. Nesse sentido, Gustavo Binenbojm:

Na esteira da incompatibilidade conceitual, cumpre ressaltar que o "princípio da supremacia do interesse público" também não encontra respaldo normativo, por três razões tratadas pelo autor: primeira, por não decorrer da análise sistemática do ordenamento jurídico; segunda, por não admitir a dissociação do interesse privado, colocando-se em xeque o conflito pressuposto pelo "princípio"; e terceira, por demonstrar-se incompatível com os preceitos normativos erigidos pela ordem constitucional.⁸⁶

Porém, o que se deve entender é que o conceito basal deste princípio se perfaz em uma das mais racionais vertentes das ciências jurídicas na busca pela dignidade humana, que é a satisfação coletiva sentida de forma individual pelo cidadão. E, neste caminho, aponta-se que é a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado quem garante a materialidade da democracia participativa, em que a execução do controle social é entendida como um algo que o próprio

⁸⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 59.

⁸⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2.ed. São Paulo: Renovar, 2008. p. 95.

particular deverá atuar com espírito coletivo, e o núcleo de tal princípio é justamente resguardar que a Administração Pública seja sempre impessoal, e o interesse público visto como concretização do bem comum.

Neste dedilhar, Emerson Gabardo ensina que a Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito assume a função de assegurar a prevalência de um complexo interesse público, assim, está-se observando o interesse da coletividade, em que o Estado deverá sempre intervir para que sejam concretizados. Retrata aqui a feição hodierna do direito administrativo, transmutando uma íntima ligação desta ciência do direito com o princípio republicano⁸⁷, bem como complementa Jorge Reis Novaes, “o princípio democrático, princípio do Estado social e princípio da dignidade da Pessoa Humana”⁸⁸.

A Administração Pública deve permanecer continuamente coberta pelo manto da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular, pois se mostra irrefutável que tal princípio explica a racionalidade do Regime Jurídico Administrativo, o que, sem dúvida, caracteriza o equilíbrio entre as prerrogativas e sujeições que são endereçadas à Administração Pública pelo ordenamento jurídico para garantir a satisfação do interesse público, e, de forma assertiva, resguarda a liberdade do agente público para agir com a discricionariedade necessária na boa condução da coisa pública⁸⁹.

Cabe ao gestor público conduzir sua administração com racionalidade, sempre buscando agir de modo razoável e proporcional, pautando-se de forma incansável na legalidade, que, como já mencionado, é o instituto norteador de sua limitada discricionariedade, e, de modo exponente, aponta-se que o caminho mais certo é uma formação contínua para aqueles que desempenham suas funções na administração pública, pois, a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado compõe o mosaico do Estado Democrático de Direito, que é a perpetuação do poder do povo, a quem deverá ser prestada toda atenção e eficiência em relação aos serviços prestados.

A Administração Pública é dotada da mais alta responsabilidade para com os seus servidores, visto que, são eles quem materializam a sua atuação, levando ao administrado a

⁸⁷ GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, apud HACHEM, Daniel Wunder. Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 128.

⁸⁸ NOVAIS, Jorge Reis. Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa. Coimbra: Coimbra, 2004 apud HACHEM, Daniel Wunder. Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 128.

⁸⁹ HACHEM, Daniel Wunder. Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 129.

prestação do serviço público, tendo o dever de esclarecer qualquer ponto que lhe seja desejável, atuando sempre de modo transparente.

Neste tom, salienta-se o observado neste capítulo, a saber, a suma importância da formação continuada do servidor público para que cumpra o ponto nodal da Administração Pública que é a efetivação do Princípio Legalidade, o que, como já se apontou, trará de forma límpida para os mecanismos de controle a facilitação do seu exercício, em especial, pelo cidadão.

Capacitar continuamente o servidor público é buscar a concretização do interesse público na íntegra, com a mais transparente aplicação da lei. Assim, deverá o Estado aprimorar os mecanismos de educação, potencializando o alcance das escolas de governo, gerindo com excelência todas as etapas da formação no decorrer da vida profissional daqueles que desempenham seu trabalho para que a Administração Pública ocorra, independente da forma de vínculo.

Os meios de controle não poderão servir de barreira para a boa gestão, mas sim, apenas fazer um verdadeiro equilíbrio para condução dos processos da Administração Pública. O controle da administração pública jamais poderá ser um bloqueador do interesse público, deverá sim, fazer valer a lei quando não cumprida, e neste ponto exato é que se desenham o pensar, a formação efetiva, organizada e completa dos agentes públicos para que seus atos possam estar sempre de acordo com as normas, o que gerará um justo controle.

4 CONTROLE SOCIAL COMO ESSÊNCIA DO PROCESSO DEMOCRÁTICO – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 reluz a materialização exata da essência do Estado Democrático de Direito, em especial, quando inicia, em seu artigo 1º, parágrafo único que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente”. Nesse contexto, o presente estudo se preocupa em apresentar duas formas do povo exercer diretamente o poder que lhe foi atribuído: a gestão social, na qual os cidadãos participam das decisões de políticas públicas, e o controle social, em que os governantes respondem por seus atos diretamente à população, temas convergentes e amplamente estudados desde a década de 1980, representando formas de exercício da soberania popular⁹⁰.

Desta forma, antes de adentrar nos conceitos e concepções de controle social e democracia participativa no Brasil, faz-se importante uma breve análise do modelo de gestão administrativa adotado pelo País. Ao longo do desenvolvimento deste tema, três perspectivas de administração do Estado se sucederam: Burocrático, Gerencial e o atual modelo que ainda não se consolidou numa forma conceitual, apenas como tendência, todavia, desponta como modelo que ganha consolidação.

A professora Irene Nohara assevera que o processo de expansão do Estado-Administração se deu mais especificamente no século XX, nos Estados Unidos. O cenário era o pós-primeira guerra mundial, no qual a estrutura econômica foi fortemente abalada pela crise de 1929, momento no qual aquele governo, a fim de buscar a recuperação da economia, implementou uma política intervencionista estatizadora, mundialmente conhecida como *Welfare State*, que buscava, além de centralizar as atividades estatais, criar programas sociais importantes com o intuito de socorrer a sociedade em crise na época⁹¹.

Notadamente, a história aponta que a Europa no pós-primeira guerra mundial também foi marcada por um quadro de crise. Conforme disserta ainda a professora acima citada, a “Europa que na década de 1930 foi marcadamente conflituosa, haja vista a intensificação das intolerâncias e uma consequente propensão a adoção de soluções totalitárias ou radicais, que culminaram na Segunda Guerra Mundial”⁹². Fato que influenciou determinantemente a constituição de mão de obra estatal brasileira decorrente de forte imigração ocorrida no período,

⁹⁰ FRITZEN, Adriano *et al.* O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. *Revista Estudo & Debate*, v. 24, n. 2, p. 7-22, 2017. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1178/1182>. Acesso em: 20 jul. 2023.

⁹¹ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2019. 19-29

⁹² Ibidem.

contribuindo para a implementação de industrialização e urbanização no País que, posteriormente, formaria uma parcela significativa da classe média brasileira.

Isso porque, a submissão do Brasil aos países industrializados, que somado a uma histórica gestão patrimonialista⁹³ da Administração Pública brasileira, culminaram para uma necessária implementação de reformas estatais capazes de garantir a adequação da atividade administrativa para fins de manutenção do crescimento econômico, mais especificamente a partir de 1930, com o fim da República Velha, denotando uma crise no sistema liberal não intervencionista.

Este cenário refletiu no Brasil com a instalação do governo provisório, após a tomada do poder por um golpe de estado aplicado por grupos políticos dominantes e predominantemente gaúchos, representados por Getúlio Vargas, que naquele contexto eram os menos dependentes do sistema econômico internacional e, portanto, menos arruinados pelo seu colapso – representado pela quebra da bolsa de Nova Iorque⁹⁴.

Esses grupos tomaram o poder com a justificativa de uma “contrarrevolução”, cuja assertiva era pela “reconstrução nacional”, o qual, preocupado com a mudança de cenário com a indicação do surgimento da formação da classe média, pugnou pela configuração de um Estado forte, paternalista centralizador e nacionalista, voltado para a promoção da indústria, do setor produtivo de bens e controle dos sindicatos e relações trabalhistas, no desenvolvimento de uma clara atuação autoritária, que buscava efetivar as determinações e políticas estatais, sendo necessário, a partir de então, um quadro de profissionais do Estado, afirmando que:

É certo que um movimento revolucionário vinha sendo articulado por dissidências da elite em alguns Estados antes mesmo da crise de 1929. Numa reflexão mais ampla, pode-se também dizer que as principais direções de uma política pública que emergira, entre 1930 e 1945, como a instituição da intervenção regulatória do Estado na economia, e especialmente as relações capital/trabalho; a constituição de um setor público empresarial; a centralização do poder corrigindo os excessos federativos da Constituição de 1891; e até mesmo a progressiva afirmação de uma ideologia de nacionalismo econômico, vinham sendo lentamente gestadas no bojo da Primeira República.⁹⁵

⁹³ O Estado não assume o papel de afiador e mantenedor de uma ordem jurídica impessoal e universal que possibilite aos agentes econômicos à calculabilidade (termo caro à Weber, amplamente usado por Faoro) de suas ações e o livre desenvolvimento de suas potencialidades; ao contrário, intervém, planeja e dirige o mais que pode a economia, tendo em vista os interesses articulares do grupo que o controla, o estamento (COMPANTE, Robens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjsvMMPg5zBZWrsmk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mai. 2023.

⁹⁴ LAMOUNIER, Bolívar. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. Estudos Avançados, v. 6, p. 39-57, 1992.

⁹⁵ Ibidem, p. 41.

Aduz ainda o autor que, apesar de Getúlio no Governo provisório dissolver a Câmara e o Senado e suspender a Constituição Federal, para muitos historiadores, foi a partir da Revolução de 1930 que o Brasil entrou no século XX. Foi assim editada a Lei nº. 284, de 28 de outubro de 1936, como marco fundamental da reforma do Estado que efetivamente estruturou um quadro e vencimentos de pessoal da administração pública, dividindo o funcionalismo em: funcionários públicos e extranumerários.

Os funcionários públicos assumiam um quadro efetivo que compunha a carreira do serviço público, cabendo-lhes prestar concurso público para o ingresso e que lhes garantia direitos e deveres, enquanto os extranumerários, sem compor estruturalmente a carreira dos servidores públicos, tinham sua admissão baseadas em critérios políticos, muitas vezes de cunho pessoal, os quais deveriam ser admitidos com prazo determinados para a realização de serviços certos⁹⁶. A reforma burocrática, ocorrida no Brasil em 1936, trouxe significativos benefícios para o País como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), dentre os quais verifica-se:

1. Melhoria da qualidade dos funcionários públicos, em consequência de: a) um sistema de ingresso competitivo no serviço público, então aprovado e implementado; b) promoção por merecimento (segundo um processo de avaliação em que o supervisor imediato tinha papel predominante); c) programas de treinamento de funcionários, abertos igualmente a candidatos a cargos públicos; d) legislação regulamentadora de licença, aposentadoria, pensões etc. Essa política de administração de pessoal foi consolidada no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. 2. Institucionalização da função orçamentária, que se transforma numa atividade formal e permanente, estreitamente associada ao planejamento e a estudos visando à consecução de melhor desempenho das operações governamentais. 3. Simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo foram procedimentos também institucionalizados.⁹⁷

Ainda assim, tal fato, não deixou de ser, em certa medida, a clara implementação de uma política de busca de eficiência nas atividades governamentais, através da submissão do funcionalismo público, caracterizado como uma atividade essencialmente vinculada a uma eficiência regulamentar⁹⁸.

Aponta-se, que o modelo instituído no Brasil, teve forte apelo ao modelo burocrático de Weber, que, segundo Leonardo Secchi foi extremamente disseminado no século XX, também conhecido na literatura inglesa como *Progressive Public Administration* (PPA)⁹⁹. Salienta-se

⁹⁶ WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa na era de Vargas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

⁹⁷ Ibidem, p. 49-50.

⁹⁸ NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2019.

⁹⁹ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de administração pública, v. 43, 2009.

que o foco no cunho científico sobre os estudos da burocracia, se deve, inevitavelmente, a Max Weber (1864-1920). A compreensão da organização burocrática e dos processos de racionalidade apresentam também um substrato inicial para que se possa analisar a formulação das regras fiscais nos governos e instituições, bem como identificar mecanismos de eficiência que possam caracterizar boas práticas de administração fiscal no sistema capitalista. A construção teórica, combinada a experiência de Weber sobre a eficiência da burocracia e organizações, se pauta como ponto nodal que deu origem à cultura de pensar as instituições, o que pode se levar em conta ter sido fortemente marcada no período da chamada consolidação do Estado Keynesiano¹⁰⁰. Assim, pode-se referir que o conceito de eficiência traçado por Weber está presente em uma análise crítica do sistema capitalista feito pelo autor, apontando que:

Toda gestão econômica, dentro da economia de troca, é empreendida e levada a cabo pelos indivíduos economicamente ativos a fim de satisfazer interesses próprios, ideais ou materiais. Isso se aplica também, naturalmente, quando ela se orienta pelas ordens de associações econômicas ou reguladoras da economia [...] — é estranho que frequentemente se desconheça esse fato.¹⁰¹

A citada menção cria holofote para existência tendenciosa de adequação crescente do sistema capitalista a uma maior racionalização e especialização referentes às técnicas e estruturas organizacionais que devem ser observadas. Desta feita, aponta-se que o autor citado inaugura o termo burocracia no século do século XX. Afirma-se então, que Weber não vislumbra outra maneira da Administração Pública acompanhar tais mudanças senão reorganizando-se, e tal modo passa indiscutivelmente pela implementação do sistema burocrático¹⁰².

O tipo ideal weberiano no modelo analítico deve primar pela eficiência e trazer para si as prerrogativas de monopólio que lhe caracteriza, a partir de uma organização formal de poder e coação estabelecida nas seguintes premissas: estrutura de autoridade impessoal; hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras especificadas; cargos, com competência e atribuições bem definidos; sistema de livre seleção e contratos baseados em regras bem definidas; seleção com base em qualificação técnica; remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo; o cargo como a única ocupação do burocrata; promoção baseada em sistema de mérito; separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e sistemática

¹⁰⁰ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3. ed. Brasília: UnB, 1994.

¹⁰¹ Ibidem, p. 136

¹⁰² Ibidem.

e rigorosa disciplina e controle do cargo¹⁰³.

O modelo que tinha três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade buscava evitar ao máximo a discricionariedade, buscando regras para o cumprimento de rotinas administrativas fundadas da legitimidade, hierarquia, documentação escrita e processos decisórios.

A impessoalidade caracterizava-se pela definição específica de funções e linhas de autoridade rigidamente estabelecidas, independente de decisões individuais e subjetivas do agente público, avançando para a lógica do cumprimento de metas gerenciais pré-estabelecidas. E o profissionalismo pauta-se primordialmente na meritocracia, na qual o valor do indivíduo estaria ligado à ideia de um valor positivo como critério de justiça e diferenciação. Deste modo, a atribuição de funções é destinada aos indivíduos que alcançam determinado cargo por meio de uma competição justa, assim, aqueles que se dispõem devem demonstrar suas habilidades técnicas, bem como o conhecimento específico daquela determinada atuação.

O modelo burocrático de administração do Estado perdurou, portanto, da Reforma Burocrática de Vargas até a década de 1990. O período da ditadura militar apenas reforçou as características do sistema. Com tais características, o modelo de Weberiano buscava desenvolver as habilidades dos trabalhadores nas organizações, com o objetivo de busca da eficiência.

O professor Leonardo Secchi faz questão de ressaltar que o modelo sofreu fortes críticas, sendo a mais relevante a de Robert Merton, que destacava, por exemplo, a falta de motivação dos empregados no desempenho das tarefas, a resistência a mudanças, a obediência a crítica às normas, a utilização do critério de senioridade para a promoção, e por último a arrogância funcional de servidores – no caso do serviço público – face o monopólio da prestação do serviço, sendo que tais fatores prejudicam a criatividade e inovação¹⁰⁴.

Tais críticas foram relevantes para o surgimento de um modelo de gestão administrativa mais hábil e que se desenvolveu em face das políticas neoliberais em desenvolvimento no mundo e no Brasil. Nesse momento, passou-se a discutir um novo modelo de gestão administrativa, denominado como modelo gerencial, que se baseia na ideia de Estado fornecedor de serviços e na satisfação exclusiva do cidadão-cliente que utiliza os serviços públicos, comparando-os a prestação dos serviços privados, pois assim este seria uma espécie de sócio do empreendimento, tendo por isso voz ativa na gestão do serviço.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de administração pública, v. 43, 2009.

Então, por si só, equiparar o cidadão a um cliente, acaba por alienar deste um direito fundamental, qual seja, o direito de ter respeitada sua dignidade da pessoa humana, uma vez que o indivíduo passa a ser rebaixado à condição de objeto e, portanto, tendo desconsiderado sua condição de sujeito de direitos, conforme entendimento do brilhante professor Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰⁵. A transição da administração burocrática para gerencial foi uma resposta às necessidades de reduzir os custos com a educação, saúde e previdência social, tendo na reforma gerencial a exigência de que a gestão estatal seja mais eficiente, tendo papel importante na legitimação das ações do Estado.

A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior – o burocrático. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços – torna-se então essencial¹⁰⁶.

Os primados desta reforma se inspiraram em estratégias observadas em empresas privadas, em um momento de abertura no país para a teoria neoliberal. Observou-se, neste sentido, um meio de fazer os serviços sociais universais mais eficientes, como decorrência do estado social. Pode-se dizer que foi uma forma de transição dos países ricos para o processo democrático. A reforma gerencial é compatível com todas as formas de governo, pois torna mais eficiente os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado¹⁰⁷.

A precariedade no modelo de planejamento e gestão pública observada no País, talvez, seja explicada pelo fato de que ainda é adotado um modelo tradicionalista de administração, que muito se assemelha aos métodos clássicos. É necessária a mudança de postura, sendo que, apesar de esforços e avanços significativos observados, existe a necessidade de uma atualização administrativa constante. Este modelo tradicional pode ser observado também no formato como se amolda o trabalho na administração pública, extremamente hierarquizada, com tomadas de decisões concentradas e distribuição de tarefas com cobranças de resultados, como aponta Emílio Maltez Alvez Filho:

¹⁰⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2021.

¹⁰⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 58, p. 29-48, 2007.

¹⁰⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social. *Revista De Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65932/63595>. Acesso em: 21 jul. 2023.

O modelo burocrático de administração pública, ainda em voga, não consegue mais apoiar os processos de gestão necessários para atender as demandas da sociedade sendo alvo de diversas críticas. Estas críticas aludem, dentre outros fatores, a sua autorreferência, a dicotomia entre política e administração e a preocupação excessiva com o formalismo ao invés dos resultados efetivos das ações governamentais.¹⁰⁸

Ainda sob a justificativa do modelo gerencial da administração, Bresser Pereira entende que, para superar a crise e atingir a modernização da administração pública, o projeto postulado pela reforma gerencial estabeleceu como objetivos o fortalecimento do núcleo estratégico ou a administração pública direta e descentralização dos serviços. Isso porque o discurso de modernização do Estado brasileiro e da administração pública pautava-se na ideia de que a crise fiscal incapacitou a realização de investimentos em políticas sociais e financiamento dos serviços públicos e das empresas estatais¹⁰⁹.

Neste dedilhar, enfatiza-se o termo Nova Gestão Pública (NGP), sendo utilizado para caracterizar uma série de medidas que contribuíram para estabelecer mudanças efetivas no modelo de governança pública, todavia, deixa uma série de dúvidas conceituais que permeiam a profundidade e amplitude desses aspectos na reforma¹¹⁰.

Este é um posicionamento que visa justificar suposta autonomia dos servidores públicos, em especial, no que tange as normas mais rígidas, o que, como apontado no capítulo anterior, reflete em excelência a formação continuada do agente público por toda sua trajetória profissional, o que molda a eficiência na legalidade a ser seguida rigidamente na condução da Administração Pública.

Além disso, se trata de um processo de descentralização, com delegação de poder para níveis hierárquicos inferiores, todavia, visa tornar o núcleo estratégico do Estado mais forte e eficaz em suas responsabilidades. Para além do discurso de incapacidade de investimentos e inserção de processos de privatização, a reforma gerencial propôs a outorga ao mercado das organizações estatais que antes produziam serviços taxados de baixa qualidade e burocráticos, como medida para alcançar modernização e eficiência do aparato estatal, como ensina o professor Luiz Carlos Bresser-Pereira¹¹¹.

Sob uma perspectiva focada estritamente nas negatividades do Estado, defendeu-se a tese de que a democratização dos serviços públicos somente seria possível por meio da

¹⁰⁸ ALVES FILHO, Emilio Maltez; NASCIMENTO, Artur Roberto. Desenvolvimento de sistema de custos para avaliação de desempenho do setor público: um estudo de caso do serviço de limpeza urbana do Município de Salvador. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2007, p. 4.

¹⁰⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. Revista do Serviço Público, v. 58, p. 29-48, 2007.

¹¹⁰ HOOD, Christopher. A public management for all seasons? Public administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

¹¹¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento Econômico e Revolução Capitalista. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGVEESP. Texto para discussão 170. São Paulo, 2008.

delegação de responsabilidades do Estado para organizações privadas, tornando confusa a delimitação clara das esferas pública e privada na prestação de serviços públicos. A lógica do modelo gerencial modificou significativamente a relação Servidores-Estado-Cidadão, refletindo-se diretamente na relação Servidor-Estado-Servidor, uma vez que não se visualiza uma política da administração do Estado para que seus servidores, além de agentes de prestação de serviços públicos, fossem vistos como sujeitos da relação, e como tais, pudessem ser inseridos na atuação administrativa¹¹².

Os meios de efetivação das garantias previstas no inciso XXII, do artigo 7º, no §3º do artigo 39 e inciso VIII do artigo 200, todos da Constituição Federal de 1988, assertiva facilmente verificada, quando se analisa uma preocupação com a mudança de legislação formal sobre a prestação do serviço público à sociedade.

Tendo em vista a evolução da Administração Pública brasileira, faz-se referência a uma mudança de paradigma, do público como propriedade estatal, ou estadocêntrico, que vigorou até meados da década de 1980, para o público enquanto interesse público, ou sociocêntrico, com maior reconhecimento da sociedade civil como ator social e político, conforme ensina Paula Chies Schommer *et al.*¹¹³. Assim, nessa percepção, tanto o controle quanto a gestão social fornecem as condições para o exercício de uma democracia deliberativa, pois ambos visam aproximar a população da política¹¹⁴.

Esse modelo de gestão, ao substituir o estratégico, amplamente utilizado no contexto neoliberal, exige uma gestão mais participativa e dialógica¹¹⁵. Nesse sentido, a tomada de decisão participativa, levando em consideração o princípio da dialogicidade, da liberdade de expressão e da prestação de contas, possibilita o processo de participação popular na agenda política na forma de monitoramento coletivo¹¹⁶.

Portanto, o entendimento de controle social e gestão social ainda merece análise, considerando as imprecisões ainda observadas, enquanto para promover a evolução da democracia é necessário delinear mais, bem como relatar melhor as inter-relações entre os

¹¹² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, v. 16, 2009.

¹¹³ SCHOMMER, Paulos Chies *et al.* Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

¹¹⁴ SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Ailton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. Desenvolvimento em Questão, v.15, n.41, p.24-58, 2017.

¹¹⁵ LINDEMAYER, Fernanda Matsukur; NETO, Moretto Luis. Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social. Revista Grifos, v.27, n. 44, p. 54-76, 2018.

¹¹⁶ FRITZEN, Adriano *et al.* O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. Revista Estudo & Debate, v. 24, n. 2, p. 7-22. 2017. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1178/1182>. Acesso em: 20 jul. 2023.

conceitos¹¹⁷. Somam-se a isso as considerações da professora Marjorie Sabioni segundo o qual é do interesse dos brasileiros ter uma gestão pública participativa, por meio da qual possam buscar uma resposta mais efetiva às necessidades coletivas e contribuir para uma maior transparência¹¹⁸. Desse modo, este capítulo enfoca os aspectos relacionados à democracia participativa e o controle social, a fim de destacar apontamentos capazes de melhor orientar o estudo que se pretende realizar nesta pesquisa.

4.1 Controle Social e Democracia Participativa

O controle social pode ser definido como o processo pelo qual as pessoas participam da definição, execução e monitoramento das políticas públicas, incorporado na Constituição Federal por meio do princípio da participação. Em outras palavras, trata-se do controle do Estado exercido pelos cidadãos e cabe a eles deliberar e decidir sobre as diretrizes das políticas públicas¹¹⁹.

O professor Rodrigo da Silva Bona e Luiz Sérgio Boeira apontam a distinção entre os conceitos observados de controle social, assim, entendendo este como o controle exercido pelo Estado para garantir a coesão, integração e ordem dentro da sociedade. Trata-se, especialmente, daqueles empregados pela sociologia desde o século XIX, tendo como ponto de partida a compreensão moderna do controle da sociedade nas ações do estado, tendo sido adotadas no País a partir dos anos de 1980¹²⁰.

Assim, faz-se importante entender o controle social na madeira dos governantes se aproximarem dos administrados a respeito das suas demandas, ou seja, aqueles pelas quais assumiram responsabilidades enquanto representantes e, de outro modo, porém, também diretamente, perfaz-se nos moldes em que os administrados controlam, podendo até mesmo responsabilizar seus gestores pelo não cumprimento dos seus deveres enquanto representantes.

Ainda se salienta que o controle social pode ser inibidor de algumas ações dos gestores públicos, influenciando até mesmo comportamentos distintos, fazendo com que estes ajam de

¹¹⁷ SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Ailton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017.

¹¹⁸ SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. *Cadernos EBAPE*. BR, v. 16, p. 81-100, 2018.

¹¹⁹ MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG). REAd. *Revista Eletrônica de Administração* (Porto Alegre), v. 25, p. 179-212, 2019.

¹²⁰ BONA, Rodrigo da Silva; BOEIRA, Sérgio Luís. Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75, 2018.

modo diferente de como agiriam se não tivessem este “acompanhamento popular”. Válido enfatizar que, de acordo com Fernanda Magalhães e Wescley Xavier, o controle social deverá ser deliberativo, igualitário, autônomo e democrático, o que lhe dará segurança e confiabilidade quando materializado¹²¹.

Noutro giro, a ideia de controle social, apontou significativas mudanças dentro da sociedade, pois trouxe um protagonismo antes inexistente para o cidadão, transformando o espectador das políticas públicas em um coparticipante, ou mais, em um influenciador efetivo das decisões a serem tomadas. Neste tom, afirmam os autores, que o controle não se confunde com opressão, pois, aquele que oprime tende a enfraquecer a liberdade, e o ponto nodal do controle social é justamente o contrário, apenas verificando e estabelecendo os limites necessários no exercício da representatividade. Ainda completam que esta forma de democracia participativa, em que o cidadão protagoniza o papel de controle, requer uma maior transparência dos atos dos gestores públicos¹²².

O controle social, em que o cidadão participa do processo mais diretamente, confere um sentimento de justiça social, permitindo que os resultados obtidos sejam albergados por um sentimento de justeza, de conformidade com aquilo que foi deliberado, aduz a professora Fernanda Magalhães¹²³. Por oportuno, frisa-se em caráter elucidativo que a “participação popular, acontece durante o processo de formulação da política pública, já o controle social ocorre, posteriormente, a implementação da política pública”¹²⁴.

No controle social, a professora Marjorie Sabione aduz que o cidadão acompanhando as políticas públicas previamente implementadas, sendo este um conceito de gestão participativa, se mostra essencial na garantia e funcionamento das instituições públicas, sendo este o controle, o processo de regulação e quem também monitora o emprego dos recursos. Nesta seara participativa, defende, que para um maior engajamento do cidadão há uma efetiva

¹²¹ MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG). REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre), v. 25, p. 179-212, 2019.

¹²² SILVA, Roseane Maria Pio da *et al.* Controle Social: A Atuação dos Conselhos Municipais na Região Nordeste. Gestão & Regionalidade, v. 34, n. 101, p. 74- 90, 2018.

¹²³ MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG). REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre), v. 25, p. 179-212, 2019.

¹²⁴ FRITZEN, Adriano *et al.* O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. Revista Estudo & Debate, v. 24, n. 2, p. 7-22. 2017. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1178/1182>. Acesso em: 20 jul. 2023.

necessidade do compartilhamento das agendas políticas pré-estabelecidas com toda sociedade¹²⁵. Neste sentido, o professor Marcos Augusto Perez preleciona:

A democracia participativa surge, portanto, em face dos problemas enfrentados pela democracia representativa, para reforçar os controles sobre a atuação estatal. Como revela seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema de democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-Sociedade.¹²⁶

Assim, a democracia participativa, no pensamento de Fábio Lins Carvalho e Gilvan Martins Souza Filho, surgiu como umas das formas de garantir a legitimidade da própria administração pública, uma vez que, aponta que a democracia participativa e a ação estatal eficiente não são contraditas, pelo contrário, esta participação direta no processo de formulação e implementação das políticas públicas traz excelência e eficiência, originando sustentabilidade política para as ações implementadas¹²⁷.

4.1.1 Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito se perfaz no maior sustentáculo da observância moderna em garantia das liberdades do cidadão, dentre elas, a enfrentada neste trabalho, que é o acesso a participação direta no processo de Gestão Pública. Este instituto de maior relevância nas sociedades foi conquistado ao largo do tempo, assim, para se apontar com precisão as nuances efetivas para materialização do controle social dentro deste modelo de Estado, abalizando-se alguns comentários para entendimento nuclear do seu conceito.

Como já apontado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 foi categórica em seu artigo 1º sobre o Estado brasileiro se perfazer como Estado Democrático de Direito, e tal fator pode-se tecer, em especial, pela instituição dos direitos sociais, porém, importante notar que tal entendimento se dá não apenas por possuir um capítulo próprio, mas, atentos a leitura sistemática de todo seu texto. Promove-se neste teor a democracia como direito fundamental,

¹²⁵ SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. *Cadernos EBAPE*. BR, v. 16, p. 81-100, 2018.

¹²⁶ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 32.

¹²⁷ CARVALHO, Fábio Lins; SOUZA FILHO, Gilvan Martins. A governança digital na Administração Pública: considerações sobre a democracia participativa e desafios para a efetiva participação popular. *International Journal of Digital Law*, v. 2, n. 2, p. 167-184, 2021.

tendo como escopo imediato a dignidade humana. A ideia é central do governo do povo para o povo, ligando-se aos mecanismos de participação do cidadão¹²⁸.

Todavia, antes de adentrar em pormenores na conceituação do Estado Democrático de Direito, se faz importante apontar características do Estado de Direito e do Estado Social, momentos que antecederam a solidificação do período em que hoje vimemos, pois, por meio destes, de certo modo, formam-se concepções e características que, juntas, ajudam a construir seus fundamentos. Seus contrapontos são justamente um dos alicerces basais que desencadearam na formatação do Estado Democrático de Direito, que, pode-se dizer, ainda está em construção. A democracia é crescente, e suas formas em “tentativa e erro” foram observadas empiricamente pelas sociedades, o que, se pode dizer que permeamos um caminho de constante evolução, conforme o período vivido e os acontecimentos percebidos. Nesta senda, aponta Sérgio Resende de Barros.

O Estado social contraditou o Estado liberal que contraditou o Estado absoluto. Para superar a contradição entre o liberal e o social, entre liberdade e necessidade, devem os opostos se converter um no outro. Mas eles se convertem um no outro, transformando-se um pelo outro, para se transformarem em outro, no qual se sintetizem. O Estado social e o Estado liberal se converterão um no outro na medida em que se transformem um ao outro no terceiro em que serão um só: O Estado Democrático de Direito. Se não destruírem o velho para se incluírem um no outro, construindo o novo, o constitucionalismo pouco avançará. Um é tese, o outro é antítese e, pela própria força da sua contradição, ambos tendem a evoluir para a sua síntese. O Estado Democrático de Direito será a síntese histórica do Estado liberal de direito com o Estado social de direito.¹²⁹

Desta forma, aponta-se que o Estado de Direito era um estado tipicamente liberal, frutos da revolução burguesa em detrimento do absolutismo e ao excessivo Estado de Polícia. Assim, por uma razão lógica, o Estado deveria se limitar à ordem e à proteção aos direitos fundamentais, portanto, se mantendo distante da vida privada dos indivíduos, em particular, dos aspectos econômicos que envolviam o setor privado. Existia uma concepção de proteção aos direitos fundamentais básicos, chamados de primeira dimensão, ou seja, os civis e políticos, pois, em síntese, o núcleo do Estado de Direito era a separação entre política e economia. Neste sentido, enfatiza Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

Congenitamente ao constitucionalismo, ao Estado de Direito, surgem esses direitos fundamentais de primeira geração, também denominados direitos civis, ou individuais, e políticos. São os direitos de defesa do indivíduo perante o Estado. Sua

¹²⁸ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

¹²⁹ BARROS, Sérgio Resende de. Contribuição Dialética para o Constitucionalismo. Campinas, SP: Millenium Editora, 2007. p. 261

preocupação é a de definir uma área de domínio do Poder Público, simultaneamente a outra de domínio individual, no qual estaria forjado um território absolutamente inóspito a qualquer inserção estatal.¹³⁰

E continua:

Trata-se de direitos que representam uma ideologia de afastamento do Estado das relações individuais e sociais. O Estado deveria ser apenas o guardião das liberdades, permanecendo longe de qualquer interferência no relacionamento social. São as chamadas ‘liberdades públicas negativas’ ou ‘direitos negativos’, pois exigem do Estado um comportamento de abstenção.¹³¹

Assim, afirma-se que são duas concepções basais do Estado de Direito, quais sejam, a limitação do arbítrio do Poder do Estado e a previsão de garantias fundamentais. Tem-se um Estado limitado em seu poder pelo direito como garantia efetiva dos indivíduos contra seus desmandos. Neste sentido, as autoridades públicas como um todo são submetidas ao direito, bem como são objetos de normas jurídicas, “como os indivíduos, não estando, pois, acima e fora do direito”¹³². E, a mesma autora, com precisão aponta:

A expressão Estado de Direito pode levar a entender que a mera existência de uma Constituição e de um conjunto de normas, de conteúdo qualquer, permite qualificar um Estado como “de direito”. Na verdade, hoje, a concepção de Estado de Direito liga-se a um contexto de valores e à idéia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração de garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social. O direito administrativo vincula-se à concepção de Estado de direito, justamente porque fixa normas para as atividades da Administração, que é um dos setores do Estado. Somente sob inspiração da idéia de Estado de direito seria possível fixar preceitos que protegem direitos dos indivíduos, perante a Administração, limitando o poder das autoridades.¹³³

Preponderantemente, o Estado de Direito evidencia o princípio da legalidade como atributo essencial ao exercício do Poder, o que se observa, em especial, por oposição ao absolutismo. De fato, o holofote direciona ao governo das leis, não permitindo as vontades individuais, e assim, o próprio Estado se subordina as leis que cria, trazendo, como já apontado, valores fundamentais visando o efetivo cumprimento das leis e a igualdade como primazia para vida do cidadão.

O Estado de Direito deve ser encarado com benesses relativas para o indivíduo, neste sentido, importante salientar que Norberto Bobbio já apontava que um Estado Liberal, não

¹³⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 16^a ed. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 148.

¹³¹ Ibidem.

¹³² MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 13. Ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 29

¹³³ Ibidem.

necessariamente, se poderia compreender como Estado Democrático, muito pelo contrário, era observado com uma concentração de poder elitista, em que, este se centralizava nas mãos daqueles que detinham influência na sociedade por serem membros de uma classe social possuidora de poder econômico¹³⁴. Assim, vejamos o que assevera o autor:

A existência atual de regimes denominados liberal-democráticos ou de democracia liberal leva a crer que liberalismo e democracia sejam interdependentes. No entanto, o problema das relações entre eles é extremamente complexo, e tudo menos linear. Na acepção mais comum dos dois termos, por “liberalismo” entende-se uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto, quanto ao Estado que hoje chamamos de social; por “democracia” entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia. Um estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio universal.¹³⁵

E mais adiante, também preleciona o autor:

[...] historicamente, o Estado liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em períodos históricos de crise aguda, de uma ruptura revolucionária (exemplares os casos da Inglaterra do século XVII e da França do fim do século XVIII); racionalmente, o Estado liberal é justificado como resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. [...] Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder.¹³⁶

De tal modo, verifica-se que o Estado de direito ou Estado liberal de direito nasce como forma de tornar independente as estruturas que cuidam do particular e o Estado, e nesta concepção liberal observa-se a restrição aos conflitos individuais, se opondo a intervenção do Estado nas tratativas da sociedade privada, em particular, na seara econômica.

No Estado de direito, conforme preleciona Paulo Bonavides, identifica-se por possuir uma constituição extremamente formal, rígida, se restringindo à organização e funcionamento do Estado, em que seus fundamentos se baseiam na oposição ao Poder absoluto. Limitavam-se a estabelecer estruturas básicas do Estado, não aportando substância para as relações sociais em

¹³⁴ BOBBIO, Norberto, 1909 – Liberalismo e democracia. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

¹³⁵ Ibidem, p. 7-8.

¹³⁶ Ibidem, p. 14, 18.

seu conteúdo. De modo geral, como já mencionado no trabalho, os interesses no Estado de direito eram prevalentes de uma classe social economicamente dominante, não assegurando, desta forma, uma efetiva proteção material aos direitos e liberdades individuais. Existia sim, apontamentos neste sentido, mas, nada que ultrapassasse a barreira da formalidade, sendo uma mera ficção jurídica as demais classe sociais que não aqueles dominantes¹³⁷.

Neste diapasão, em contraponto ao Estado liberal de direito, surge o que foi chamado de Estado do Bem-Estar Social, ou simplesmente, Estado Social, que ficou também conhecido como *Welfare State*, que já aduzimos de modo simplório no introito que abriu espaço neste trabalho para discussão do controle social na democracia participativa, e os procedimentos observados na condução da Administração Pública ao largo da história. Todavia, nos cabe aqui delinear um pouco mais sobre este momento que precede o Estado Democrático de Direito, que, antagônico ao que defendia o modelo liberal, em especial, pelos conflitos por este gerado, emerge uma maior operacionalização e intervenção do Estado em todas as relações, em potencial, no que tange a regulação do mercado e as relações entre os trabalhadores e patronado.

O Estado social, conforme Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, não deixa de ser um Estado de direito, em que a legalidade é primada como axioma, porém eleva a força do Poder Executivo sem os aspectos do absolutismo antes observado. Assim, pode-se dizer que o Estado Social passou a realizar exercícios efetivos das relações sociais, apoiadas na garantia das liberdades individuais, o que se vislumbra neste modelo a realização da justiça social¹³⁸. E, com maestria, decifrando características do Estado social, ensina Paulo Bonavides:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, 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 poder 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.¹³⁹

O Estado social surge no emergir de ideias socialistas de governo, dissonantes entre si, mas, que foram fundamentais para que este momento da história do constitucionalismo no

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

¹³⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 16^a ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

¹³⁹ BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 186

mundo pudesse evoluir. A doutrina aponta como momentos históricos fundamentais: a Revolução Russa de 1917, com o surgimento da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, conhecida como Rússia Revolucionária Socialista (1918); a Revolução Mexicana, que promoveu consequências reflexas no mundo, com a criação do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e a sua Constituição de 1917; a Constituição de Weimar em 1919 na Alemanha, com o modelo político adotado após a Primeira Guerra Mundial para sua reconstrução, sendo considerada um símbolo, talvez o maior, social-democrático no mundo.¹⁴⁰

O que se destaca é o fato de o modelo de Estado social ser um ponto de antagonismo real ao modelo liberal tradicional que culminava apenas numa ficção de garantias de direitos para as classes operárias, que buscava potencializar a dominância de poder pela classe elitista e possuidora, assim, o Estado Social ou Estado do Bem-Estar social avança para garantir o cumprimento efetivo dos direitos sociais.

De modo simples, pode-se dizer que o Estado social tem como essência o abandono da ideia do Estado mínimo, um Estado abstencionista irresponsável perante as relações econômicas e, sem dúvida, também sociais, visto que, a materialização dos direitos sociais basais aos cidadãos menos favorecidos não era observada, e sim, uma construção capitalista com anseio para o acúmulo de bens de uma classe burguesa dominante e exploradora. De modo antagônico ao Estado liberal em suas prioridades, sem deixar de lado o Estado de direito (legiferante), surge, com apelo, um Estado forte, interventor nas conquistas e garantias de direitos sociais, mitigando o cunho exploratório estabelecido por um sistema capitalista de produção que primava por desigualdades sociais na busca pelo desenvolvimento econômico, que cunhou uma exploração desumana sobre o trabalhador, gerando uma categoria de miserabilidade social em detrimento da dignidade humana.

Porém, um fato que, não podemos deixar de apontar no surgimento do Estado social, mostra o percurso da história que ele não nasce como benemérito intocável da política em favorecimento elementar do cidadão miserável, como uma marca efetiva de defesa e garantia dos direitos fundamentais. Aduz Paulo Bonavides que ele representa contornos de invenção da própria burguesia como forma de se manter no poder político e econômico, tentando barrar ideias totalmente socialistas em sua essência. Diga-se, um ideal social encenado, que permite avanços as classes operárias e criação de políticas públicas protecionistas para do povo, dando holofote a uma figura de humanização do sistema capitalista antes apenas exploratório¹⁴¹.

¹⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

¹⁴¹ Ibidem.

A Administração Pública, no Estado social, então se coloca na posição condutora de executiva das ações que possam garantir direitos sociais efetivos, materializando iniciativas que venham a compor o mosaico da vida individual do cidadão, em que se aponta para o discurso da busca pela igualdade. No Estado Social, segundo a Darcy Azambuja, a presença forte da Administração é presumida como “um dos meios pelos quais o homem realiza o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, e é isso que justifica a existência do Estado”¹⁴², regulando então os interesses da sociedade e marcante por prestações positivas, em especial, de cunho assistencialista visando o desenvolvimento da personalidade humana nas suas características dignas.

Essa base do Estado como garantidor foi irradiada por todos os lugares onde o cunho social foi aderido pelas forças políticas, e, consequentemente, passa a compor o cenário de execução da Administração, sendo assegurado pelas constituições e legislações. Neste sentido, Odete Medauar:

A preocupação com o social traz reflexos de peso na atividade da Administração e nos institutos do direito administrativo. A Administração passa a ter também funções de assistência e integração social, em cumprimento de exigências de justiça e dos direitos sociais declarados na Lei Maior – ocorre, assim, uma interdependência sempre mais forte entre a atuação administrativa e as necessidades da população.¹⁴³

E assim, neste caminhar, observa-se que o constitucionalismo do século XIX passa a ser desenhado num formato que se aproxima do que temos hoje, uma proposta de Estado remodelada com garantias constitucionais que se destinam à materializar as liberdades do indivíduo e essencialmente dignificadoras da personalidade humana. É a concepção concreta do que se chama de *questão social*, com bases teóricas e pragmáticas de justeza para os membros da sociedade como um todo, possibilitando, pelo menos em tese, o acesso aos bens fundamentais de modo mais alargado possível, tendente a busca pela participação do cidadão aos mais diversos campos da vida social, cultural, econômica, cívica e política, mas, entende-se, não necessariamente concreta no que tange a uniformidade e igualdade¹⁴⁴.

E, importante nesta sequência dos pensamentos de Rômulo de Andrade Moreira, buscando ideias de Boaventura de Souza Santos, em especial, no direcionamento que busca este trabalho na esfera democrática e a efetiva participação do cidadão na cena do Poder, observa-se:

¹⁴² AZAMBUJA, Darcy. Introdução a Ciência Política. 12^a ed. São Paulo: Globo, 1999. p. 114

¹⁴³ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 13. Ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 29.

¹⁴⁴ MOREIRA, Rômulo de Andrade. Do Estado liberal ao Estado de direito social. 9^a ed. Salvador: Revista Populus, 2020.

Por fim, do ponto de vista democrático, destaca-se que no Estado de Direito Social deve prevalecer a ideia de uma democracia participativa (mais do que democracia semidireta), significando uma nova gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade. Trata-se de uma visão não hegemônica da democracia - nos termos do pensamento de Boaventura de Souza Santos -, representando uma verdadeira e legítima forma de romper (positivamente) com as tradições estabelecidas pelas visões hegemônicas sobre a democracia, estabelecendo-se novas determinações, novas normas e novas leis no sistema político, jurídico e econômico de uma nação.¹⁴⁵

Então, estas diretrizes galgadas pelo Estado social abrem caminhos para os processos democráticos que são solidificados numa sequência evolutiva de garantias e direitos fundamentais, em que, antes um Estado distante, passando por contornos sociais de presença forte, e caminhando para uma oportuna disposição de equilíbrio que ainda está em evolução: o Estado Democrático de Direito.

Desta forma, inicia-se uma narrativa que será parte fundamental da pesquisa, sobre este modelo de Estado que permite destreza na busca pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais, em especial, por conquistas sólidas na preservação e evolução da Dignidade Humana. E, deste modo, se deve ter claro que o Estado Democrático de Direito emerge após os modelos do Estado de direito liberal e o Estado Social sem retrocessos, avançando com base nas conquistas percebidas durante estes dois períodos, porém, com contornos distintos. E, neste sentido, ratifica o professor José Afonso da Silva:

A *Democracia*, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da Democracia liberal. O conceito de Estado de Direito é tão histórico como o de Democracia, e se enriquece de conteúdo com o envolver dos tempos. A evolução histórica e a superação do liberalismo, a que se vinculou o conceito de Estado de Direito, colocam em debate a questão da sua sintonia com a sociedade democrática. O reconhecimento de sua insuficiência gerou o conceito de Estado Social de Direito, nem sempre de conteúdo democrático. Chegou-se agora ao Estado Democrático de Direito [...].¹⁴⁶

E neste sentido, como aduzido anteriormente, o Estado Democrático de Direito não abandona os contornos necessários da legalidade, pressuposto fático para concretização dos direitos alcançados e futuros, pois, as conquistas se pautam na obrigatoriedade da lei pelo Estado, bem como as relações entre os privados. Este fator é fundamental para uma democracia forte, sem riscos iminentes, inclusive, a legalidade aqui apontada é a mesma que aduzida quando no capítulo anterior discorrido sobre a capacitação continuada do servidor público ser

¹⁴⁵ MOREIRA, Rômulo de Andrade. Do Estado liberal ao Estado de direito social. 9^a ed. Salvador: Revista Populus, 2020. p. 117-118.

¹⁴⁶ SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. Revista dos Tribunais, 1988. p. 7.

parte necessária na condução da Administração Pública, sendo esta diretriz principal na persecução do interesse público e execução isonômica das ações do Estado.

A legalidade que neste momento é afirmada ser ferramenta de fortificação do Estado Democrático de Direito, é a chave mestra para que a Administração Pública materialize suas atividades em conformidade com os ditames sociais autorizados pela Constituição. Neste sentido, novamente José Afonso da Silva:

Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Deve, pois, ser destacada a relevância da lei no Estado Democrático de Direito, não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também quanto a sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. A lei é, efetivamente, o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.¹⁴⁷

De suma importância é ter sedimentado que o Estado Democrático de Direito pauta como uma de suas regras basais a submissão obrigatória a lei, porém, outras nuances tomaram forma no decorrer de sua consolidação, que, como dito, ainda percorre pelos trilhos da história em constante evolução, na certeza maior de que sua busca é a efetivação da dignidade humana, sendo o indivíduo o ponto de partida para todo e qualquer destino. Importante afirmação encontra-se em Marcos Augusto Perez ao esboçar sobre democracia:

Deve-se ao século XIX o aperfeiçoamento da “teoria da democracia” como forma de governo. É neste momento que se consagra o modelo democrático da era moderna, a democracia representativa, que passa, então, mediante o labor de seus principais ideólogos, como Rousseau, Madison, Bentham, Mill, entre outros, a ser concebido como regime ideal para a proteção da liberdade em face do arbítrio do Estado. Desde então, o governo democrático vem sendo associado à máxima quase enigmática de Lincoln do ‘governo do povo, pelo povo e para o povo’ e, mais especificamente aos princípios liberais de proteção do indivíduo contra o abuso de poder estatal. [...] Entretanto, todos sabem que, durante o século XIX, o debate em torno desse ideário e, principalmente, a sua aplicação não foram nada pacíficos. [...] De qualquer sorte, as idéias democráticas prevaleceram e o Estado Democrático desenvolveu-se em meio a todos estes conflitos sociais e, até mesmo, em razão da pressão deles advinda. A chamada democracia representativa e liberal fortaleceu-se e atingiu o ápice de seu prestígio entre o final do século XIX e o início do século XX em razão, principalmente, da gradativa universalização do sufrágio. [...] Essa renovada democracia, proveniente da massificação do sufrágio e do reconhecimento dos direitos fundamentais sociais, tornada norma jurídica pela fórmula da Constituição Alemã de Weimar, continuava fiel, no plano político, ao modelo puramente representativo. [...] A democracia passa então a tentar conciliar intervencionismo estatal, no plano socioeconômico, com liberalismo, no plano político e jurídico. Melhor dizendo, pretende-se que o Estado passe a realizar políticas sociais e

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. Revista dos Tribunais, 1988. p. 7.

impulsionar a economia, mas se espera que os instrumentos liberais de contenção de poder do Estado sejam suficientes para continuar a coibir o arbitrio. [...] No Brasil, muito embora proclamada a república desde a virada do século XIX, o coronelismo, o clientelismo, a fraude costumeira das eleições e a ditadura de Getúlio Vargas também não foram capazes de nos dar um governo verdadeiramente democrático. O final da segunda guerra mundial trouxe de volta os ventos da democracia. Como salienta Held, o clima do pós-guerra ‘parece ter gerado uma maré de promessas e esperanças por uma nova era marcada por progressivas mudanças nas relações entre Estado e sociedade’.¹⁴⁸

Neste sentido, Dalmo de Abreu Dallari traz um apontamento importante, no qual afirma:

A ideia moderna de um Estado Democrático de Direito tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado, tendo em vista a proteção daqueles valores.¹⁴⁹

Busca-se constantemente a evolução do conceito de democracia, para estabelecimento real da justeza social. Os meios de representatividade com alternância de poder dentre os membros da sociedade merecem atenção, pois são neles que substanciamos conceitos, diretrizes e ideologias que permeiam os períodos de determinado grupo no processo de poder, podendo, neste caso, ser mais ampliativo ou restritivo quando da busca por uma participação mais direta e propostas de políticas públicas sociais que mais se aproximem da necessidade vivenciada pelo cidadão. Sobre este processo de periodicidade alternada, que se encara como uma forma de controle social, preleciona Norberto Bobbio:

Para que se possa falar em democracia, não basta que a classe política seja eleita, em outras palavras, que seu poder seja fundado em um consenso inicial originário. É necessário que este consenso seja periodicamente repetido. Não basta o consenso, mas é necessária uma verificação periódica do consenso. Uma classe política que tivesse derivado seu poder de uma eleição inicial, e depois não fosse submetida a nenhum controle ulterior, levaria a um regime que não se poderia chamar de democrático.¹⁵⁰

A liberdade de escolha dos representantes é a fonte basilar do que se quer apontar como democracia, porém a materialização dos direitos e garantias fundamentais propriamente ditos, com a exaltação do povo ao poder e a prestação da Administração Pública a toda coletividade, sentida na individualidade de cada cidadão, é a referência que se deseja analisar no Estado Democrático de Direito. Pois, há muito sabe-se que a democracia é experimentada, mas, a garantia de que esta resguardará a igualdade formal e material da vida humana é um conceito com evolução, digamos, muito recente e, ainda que pasmem, não vivenciada por todos ao seu

¹⁴⁸ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 27-30.

¹⁴⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 145.

¹⁵⁰ BOBBIO, Norberto. Qual Democracia? São Paulo, Loyola, 2013. p. 26.

modo de condução da vida. E tal fato deduz-se por observância do senso comum por meio da vida rotineira, meios de comunicação e, violentamente, por decisões político-administrativas daqueles que representam, ou pelo menos deveriam representar, seja pela via eleita ou como agente do Estado, o povo.

Desta feita, saltamos a esta questão para enfatizar que a democracia, ainda que substancialmente assegurada, para que se consolide no seu conceito hodierno e primados de direitos e garantias fundamentais, deve perseguir a todo instante as nuances mais íntimas da dignidade humana, no caso do Brasil, referenciada pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal), que é umbilicalmente ligado a escolha pelo modelo de Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*, Constituição federal). Vejamos:

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

[...]

III – a dignidade da pessoa humana.¹⁵¹

E, quando se eleva a busca para que o Estado Democrático de Direito seja sentido de fato pelo cidadão, e a percepção seja de liberdade e participação, sem tolhimentos como ocorriam nos modelos anteriores, por escolha daqueles que detinham o poder ou por um sistema falho na execução, devemos, ainda que timidamente, trazer a discussão sobre o princípio acima apontado. Porquanto, reafirma-se, a dignidade da pessoa humana possui um caráter que transcende todos os ditames constitucionais e legais, sendo o ponto de partida para a condução da vida de cada indivíduo, e o prisma pelo qual o Estado deverá pautar suas tomadas de decisões, e, como falamos, Estado este que é formado pelo próprio receptor dos direitos, constituindo, assim, um ciclo infindável de busca pela garantia da vida justa e igualitária entre todos.

E, adentrando um pouco no que se pode considerar sobre tal princípio, como núcleo basal do Estado Democrático de Direito, deve-se lembrar que o percurso para as conquistas dos direitos atravessa uma história extraída de duradouros combates entre os indivíduos, entre aqueles que buscam o alargamento dos direitos e os que buscam o “poder pelo poder”. Neste sentido, o mestre alemão Rudolf von Hering:

O fim do direito é a paz e o meio para atingi-lo é a luta. Enquanto o direito precisar estar pronto ante a agressão da injustiça, o que ocorrerá enquanto existir o mundo, não poderá

¹⁵¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

ele poupar-se da luta. A vida do direito é a luta, uma luta dos povos, do poder do estado, das classes, dos indivíduos.¹⁵²

Na perspectiva humana, a afirmação da própria existência constitui uma lei suprema no instinto da autopreservação. Ao ser humano não se trata apenas da liberdade da vida física, mas da sua existência moral, em relação ao que uma das condições é a afirmação do direito. São várias as perspectivas que podem ser assumidas para tratar do tema direito dos cidadãos, dentre elas podemos encontrar a filosofia, história, ética, fatores jurídicos, política, sendo estas de suma importância para a evolução sociocultural. A busca por igualdade dentro da sociedade é algo que segue uma trajetória no conceito da história moderna, onde os grupos dos “desiguais” com o passar do tempo tornam-se mais fortes e reivindicam uma forma de tratamento sem diferenças.

Portanto, a luta pelos direitos é algo que deve sempre estar na evidência na sociedade, pois com ela é que o valor moral de cada indivíduo, e consequentemente, da sua coletividade, vai ser de fato concretizado. Contudo, toda conquista é fato gerador de uma nova era, algo que provocará mudanças no comportamento da sociedade. Mas, toda e qualquer obtenção de direito, é necessária para que o bem maior do ser humano, à vida, possa ser exercida com dignidade, e neste aspecto, que se aduz a concepção evolutiva do conceito de Estado Democrático de Direito e a manutenção ilesa da dignidade humana.

Entende-se que princípio da dignidade da pessoa humana na ótica do direito natural é determinado como um valor eterno, que transcende as barreiras do tempo e do espaço independente do modelo de Estado apresentado e do direito preestabelecido. Sedimentando este pensar, aduz Wambert Gomes de Lorenzzo:

A pessoa é digna não porque o direito assim o diz, não porque há um consenso social em torno de um valor. Não se trata de um axioma intermitente que, a barlavento das mudanças sociais, ocupa seu lugar no tempo e no espaço ou dele se ausenta consoante ao consentimento de cada sociedade em cada momento histórico em particular. Que motivo lógico há, que força a respeitar a dignidade do facínora, do teratoma social, daquele que socialmente perde a forma humana, que por sua conduta delinqüente conspurca a dignidade não apenas de outrem, mas a sua própria? Que razão há para que a sociedade trate como humano aquele que renuncia a sua própria forma humana? Que constrange o Estado a se tornar mero agente de vingança reduzindo a justiça à mera reciprocidade como queriam os pitagóricos? A resposta está na substância do indivíduo, que mesmo na forma desumana, lombrosiana, teratogênica, esconde uma essência que contém a substância comum de todo gênero humano.¹⁵³

¹⁵² HERING, Rudof von. *A luta pelo direito*. São Paulo: Edi-Pro, 2001. p. 01.

¹⁵³ LORENZZO, Wambert Gomes de. *Abertura da Constituição. Direito & Justiça. Revista da Faculdade de Direito da PUCRS*. Porto Alegre. Ano 23. v. 24. n. 2, 2001. p. 24.

O indivíduo apresenta-se de formas diferentes e só ele é responsável pela sua própria vida, delineando seu modo de condução enquanto ser existente, racional e que comprehende o espaço coletivo de convívio, moldado dentro dos conceitos de bem comum, no limite e respeito de um para com o outro. Cada indivíduo é diferente entre si, a dignidade humana é o mais valoroso direito pessoal em que o Direito deve respeitar, pois a partir dele é que cada indivíduo vai ser respeitado dentro dos parâmetros perseguidos por um Estado justo, igualitário e verdadeiramente democrático.

Gilberto Haddad Jabur, aponta a dignidade humana como um conteúdo indispensável à existência saudável das sociedades, capaz de preencher as naturais exigências de ordem física e espiritual do indivíduo. Neste mesmo sentido, complementa o autor:

É a reunião e manutenção ilesa da vida e de seus prolongamentos, de maneira que o direito à integridade corporal, à saúde, assim como direito à liberdade socialmente regulada, o direito à honra, à privacidade, o direito ao trabalho e à educação, a uma velhice adequada e assistida, e o direito ao lazer, espelham a dignidade do ser humano.¹⁵⁴

Esta base principiológica trata de um direito fundamental, pois, sem dúvida, a dignidade da pessoa humana é o mais completo sustentáculo da defesa do direito do cidadão como membro de uma sociedade democrática. O princípio não traz consigo apenas os direitos essenciais do ser humano, mas todo um teor normativo jurídico. “É indiscutível a observação de que todo direito humano é imprescindível à dignidade da pessoa humana só por ter sido posto no catálogo dos direitos fundamentais”¹⁵⁵.

Ingo Wolfgang Sarlet afirma que o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional¹⁵⁶. E, é neste mister que na Carta Maior de 1988, a dignidade da pessoa humana, bem como os direitos e garantias fundamentais, compõem os princípios que dão luz à justiça e à ética, para que desta forma, as bases do Estado Democrático de Direito buscadas em nosso País tenham um pilar mais forte. A professora Flávia Piovesan, assertivamente aponta:

¹⁵⁴ JABUR, Gilberto Haddad. Liberdade de pensamento e direito à vida privada: Conflitos entre direito da personalidade. São Paulo: RT, 2000, p. 210.

¹⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 4 Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 109.

¹⁵⁶ Ibidem.

Na Ordem de 1988 esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.¹⁵⁷

O princípio da dignidade da pessoa humana deve ser observado de forma a assegurar ao ser humano o respeito, a noção exata do convívio coletivo, dentro daquilo que se projetou como conceito de democracia, em particular, a inteligência relacional entre sociedade e Estado, com o fito de melhor vislumbrar as condições mínimas imprescindíveis à dimensão espiritual e material da pessoa humana, sendo observado por todos os membros da sociedade, em posição de representatividade ou por meio do controle direto das ações da Administração Pública enquanto sociedade civil.

Reitera-se que a dignidade humana, como ponto norteador da condução da convivência harmônica em sociedade, deve ser observada em todas as relações existentes, pois, é a partir dela que o ciclo infundável de busca pelos direitos e garantias fundamentais, anteriormente apontado, terá seus contornos, seja na relação entre os privados, seja na relação público-privado, quando o cidadão estiver neste atuando enquanto mandatário. E assim, esta forma “girante” de execução e controle, como *modus operandi* do sistema democrático, pode ser vista como estabilizadora da segurança jurídica esperada, em que, Estado e sociedade se entrelaçam por meio de ações que possam definir a posição de cada um no momento histórico vivenciado.

Assim, após este breve explanar acerca da dignidade humana como corolário do Estado Democrático de Direito, delineamos, como já aduzido, que o alcance deste princípio se alberga na vontade do povo, o que se perfaz de modo que a vontade prevalecente será sempre a do verdadeiro detentor do poder, o povo. Daí, a concretização deste instituto toma forma por maneiras distintas, ainda que enraizadas com o mesmo fim.

A percepção da democracia com base na dignidade humana e justiça social foi uma construção ao largo da história, e as conquistas apontam para que não basta a previsão formal dos direitos e garantias fundamentais, mas sim, a efetivação deste com a participação do povo. O Estado Democrático de Direito possui um objetivo bem desenhado, que é a proteção constitucional do cidadão, e sua construção se deu ao largo da história, com bases estruturantes na concepção outrora aduzida no Estado de Direito, bem como no Estado Social de Direito, sendo este último que precedeu intimamente o Estado Democrático de Direito.

Deste modo, estrutura-se uma valorização concreta dos direitos fundamentais, com substanciais ressignificações construídas no Estado de Direito e Social de Direito, uma busca

¹⁵⁷ PIOVESAN, Flavia. A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos. Revista da procuradoria geral do Estado de São Paulo, n. 47-48, 1997. p. 103.

pela primazia real da proteção individual e coletiva do cidadão. Os ideais de liberdade e igualdade do indivíduo passam a compor o cenário constitucional sob o prisma da dignidade da pessoa humana em seu pressuposto democrático. Nesta seara, Norberto Bobbio fundamenta:

Liberdade e igualdade são valores que servem de fundamento à democracia. Entre as muitas definições possíveis de democracia, uma delas – a que leva em conta não só as regras do jogo, mas também os princípios inspiradores – a definição segundo a qual a democracia não é tanto uma sociedade de livres e iguais (porque, como disse, tal sociedade é apenas um ideal-limite), mas uma sociedade regulada de tal modo que os indivíduos que a compõem são mais livres e iguais do que em qualquer outra forma de convivência.¹⁵⁸

O Estado Democrático de Direito é síntese da evolução histórica das conquistas dos indivíduos, com princípios já previstos e/ou percebidos, mas, neste momento, passa a ser fundamento solidificado na Constituição. O povo, soberano de si, neutraliza as arbitrariedades do Estado antes observadas, quiçá, permitidas por mandamentos legais, e estrutura a sociedade em um cenário de igualdade, pois, neutralizando um Estado opressor e/ou omissivo na garantia dos direitos, também, neutraliza as ações dos grupos antes dominantes e que para manutenção no poder faziam valer as regras em benefício próprio. Assim, a concepção estrutural do Estado Democrático de Direito tem sua forma, como já dito, na dignidade da pessoa humana, que se expressa também como elemento basal advindo da soberania da vontade popular. Neste sentido, a professora Nina Ranieri:

O Estado democrático, como tipo específico de Estado moderno, caracteriza-se por associar a supremacia da vontade popular, à garantia da liberdade e igualdade de direitos. A regulação jurídica do poder e do governo é feita pela Constituição, com o objetivo de promover, realizar e proteger esses valores. Constitucionalismo e democracia são princípios complementares, um garantindo o outro: não há democracia sem Constituição, não há Constituição sem democracia.¹⁵⁹

Nesta toar, a democracia é uma espécie de mola propulsora da garantia da existência digna do ser humano, tendo como fundamento instrumentalizar as liberdades, igualdades e justiça social. Não é um fim em si mesma, mas, o caminho para um propósito maior que é a “estabilidade da segurança jurídica” para participação efetiva de todos no poder. Por isso, a soberania popular é essencial, e operacionaliza-se por meio de um direito chamado sufrágio, que é uma decorrência direta e natural do princípio democrático, que constitui a representatividade pautada na essência de tal princípio, traduzida no que chamamos de voto, em que o povo de forma legítima delega seu poder a membros deste mesmo povo, para, de

¹⁵⁸ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Bath, 6^a ed. Brasília/DF: Edunb, 1992. p. 98.

¹⁵⁹ RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado do Direito ao Estado Democrático do Direito*. 1.ed. Editora Manole, 2018. p. 304.

forma periódica e alternada, atuar como seus representantes. Interessante neste aspecto o ensinamento de Canotilho:

O Sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição de poderes, procede-se à criação do pessoal político e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio.¹⁶⁰

Esta garantia, em particular, materializa a essência do Estado Democrático de Direito, no seu aspecto representativo, sem exclusão do participativo, no qual aduziremos em especificidade mais adiante. Resumidamente, o Estado Democrático de Direito institui direitos sociais universais e a participação mais precisa do cidadão na instituição de políticas públicas reguladoras, vislumbrando a garantia dos direitos sociais clássicos e universais. Aproxima o princípio democrático de uma realidade antes pensada no campo hipotético, com valor intrínseco e assecuratório do poder do seu verdadeiro titular, superando em excelência o Estado liberal e Estado social isoladamente sentidos no seu modelo de assertividade na condução do Estado, na sua forma de administrar. Observa-se ensinamento de Sérgio Resende de Barros:

O Estado Democrático de Direito busca superar o Estado liberal e o Estado social pela concreção material tanto da liberdade formal quanto da igualdade social pelas relações econômicas em que se produz – e pelas relações políticas em que se conduz – a existência social. O que impõe definir de qual direito se fala quando se trata de sujeitar o Estado ao direito. Mesmo porque pouco valem a legitimidade e o controle obtidos pela submissão do Estado ao direito, se o direito se reduz à lei que o Estado põe. A que direito deve o Estado ser submetido? Na atualidade, a principal substância moral do Estado de direito – inseparável da democracia – é a dignidade humana, como expressão axiológica da natureza humana.¹⁶¹

E, ainda neste tom, o mesmo autor elucida com apontamentos assertivos sobre a substância do Estado Democrático de Direito:

Essa substância complexa determina os direitos em graus de fundamentalidade. Alguns até se manifestam por forma evidente: a maioria superlativa da sociedade civil. São direitos humanos superlativos. Exprimem dessa forma as valorações mais amplamente consensuais com que a sociedade civil vela sua divisão em classes e revela os princípios mais gerais de sua civilidade, chegando aos princípios da própria humanidade. Assim, os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, ao trabalho, à família e os seus consecutivos mais imediatos, como o direito à saúde, ao meio ambiente, à locomoção, à reunião, à associação, à moradia, à educação, ao lazer

¹⁶⁰CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7^a ed. Lisboa: Edições Almedina, 2003. p. 301.

¹⁶¹ BARROS, Sérgio Resende de. Contribuição Dialética para o Constitucionalismo. Campinas, SP: Millennium Editora, 2007. p. 235.

e outros vão se revelando cada vez mais como direito de todos, ainda que nem todos indaguem ou cuidem das condições materiais de fruição desses direitos.¹⁶²

Esta condução mais responsável e participativa das políticas sociais é peça fundamental para entendimento do que se quer apontar com este trabalho. Com a efetivação dos pensamentos pautados no Estado Democrático de Direito, as atividades que podem ser vistas como de interesse público, com exponencial no bem comum, passa a uma espécie de corresponsabilidade dentro da sociedade civil diretamente. Políticas de assistência social deixam de ser meramente assistencialistas, e compõem agora um arquétipo com certa horizontalidade, em divisão com o Estado, sem deixar de lado a supremacia que este possui na proteção dos direitos que visam o interesse público sobre o particular. Pelo contrário, é uma complementação justa na forma de atuação e tomada de decisões, um avanço elementar quando comparado aos ideais pensados e albergados pelas constituições no Estado liberal e Estado social, evidenciando, assim, mais efetividade ao que até hoje se pode observar, como já dito, em constante evolução, primando pela dignidade humana.

Na Constituição Federal de 1988 é ululante esta constatação, e observa-se muito mais além do que expresso no Título II e seus capítulos direcionados aos Direitos e Garantias Fundamentais (Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; Capítulo II – Dos Direitos Sociais; Capítulo III – Da Nacionalidade; Capítulo IV – Dos Direitos Políticos; Capítulo V – Dos Partidos Políticos), uma constituição notoriamente garantista e progressista, distribuída em toda sua extensão por direitos que albergam a dignidade humana, tais como, Educação (art. 205), Cultura (art. 215) e Desporto (art. 217) – Capítulo III; Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 218) – Capítulo IV; Comunicação Social (art. 220) – Capítulo V; Meio Ambiente (art. 225) – Capítulo VI; Família (art. 226), Criança, Adolescente e Jovem (art. 227), Idoso (art. 230) – Capítulo VII; Índios (art. 231) – Capítulo VIII; e assim, observado desde o preambulo até as “Disposições Constitucionais Gerais”. Vejamos o preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.¹⁶³

¹⁶² BARROS, Sérgio Resende de. Contribuição Dialética para o Constitucionalismo. Campinas, SP: Millenium Editora, 2007. P. 235

¹⁶³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

Tem-se como ponto nodal a concepção de que no Estado Democrático de Direito os direitos sociais são basilares para formatação genuína da sociedade civil, a participação popular é tida como um referencial na eficácia e efetividade das políticas públicas, sendo princípio estruturante da ordem constitucional estabelecida neste modelo, e, *prima facie*, no Estado brasileiro. O Estado Democrático de Direito operacionalizou a interatividade do Estado com a sociedade civil, e, como aduzimos nos tópicos deste trabalho, podendo esta interação ser percebida tanto por iniciativa do Estado como da própria sociedade civil, individual ou coletivamente. E aqui, como apontado em momentos anteriores, a ordem “girante” do ciclo infinidável de busca pela garantia da vida justa, igualitária e digna entre todos.

Por oportuno, importante salientar que estas impressões despontam em maior potência por meio de um movimento chamado de neoconstitucionalismo¹⁶⁴, que teve seu advento no período pós-positivista, com construção mais sedimentada entre as décadas de 70 e 90 do século XX, perpassando o período em que foi promulgada a Constituição Federal do Brasil no ano de 1988, com todas as características apontadas. Este movimento sublima a essência do que se espera por um Estado Democrático de Direito, pois ele buscou a eficácia da Constituição, deixando o texto de ter um caráter retórico e passando a ser muito mais efetivo, em potencial, diante das expectativas de concretização dos direitos fundamentais em todas as suas vertentes. Materializam-se instrumentos e ações possíveis para fazer com que os direitos elencados na norma Constitucional tenham segurança jurídica na execução.

Neste dedilhar, passa-se agora a tratar sobre a democracia participativa em espécie, pois, como núcleo deste trabalho, o instituto do Controle Social por meio desta é a essência do conceito mais primitivo de democracia, que em sua evolução, avança no reconhecimento do poder político do cidadão.

4.1.2 *Democracia Participativa*

¹⁶⁴Em suma: o Neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida identifica um conjunto de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, i) como *marco histórico*, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo de décadas finais do século XX; (ii) como *marco filosófico*, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação do direito e da ética; e (iii) com o *marco teórico*, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional que resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do direito (BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito – O Triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: PEREIRA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel. A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 2007. p. 203-250).

Como mencionado no tópico anterior, a democracia é um instituto que está em constante evolução, e seu ponto nodal é a busca pela condução dos processos de organização da sociedade, visando o bem comum, a efetivação da dignidade humana. Tem-se aqui que a democracia participativa é chave mestra para que a participação isonômica de todos no processo de gestão do Estado. Neste sentido, é de grande valia o entendimento dos seus conceitos basais, como ela pode ser materializada, pois, dentro do contexto social hodierno, entende-se que os atores sociais que podem atuar na política estão em todas classes, e a atuação direta poderá ser percebida em distintas situações, seja por iniciativa do Estado ou por iniciativa da própria sociedade.

Esta nasce em complemento ao modelo representativo já sedimentado, não sendo estes excludentes, pelo contrário. No Brasil, o próprio modelo adotado anseia por uma participação popular mais próxima, e este será o exercício de poder direto pelo povo, pois, a democracia participativa é capaz de gerar maior proximidade da realidade vivenciada, buscando assim efetividade na participação dos cidadãos na vida pública dentro do Estado Democrático de Direito.

Alinhavado com pensamentos de Jorge Miranda e José Joaquim Gomes Canotilho, Marcos Augusto Perez tece importantes comentários sobre o atual estágio de desenvolvimento da democracia e a participação na Administração Pública:

Também é necessário constatar e afirmar que a democracia, em seu grau de desenvolvimento atual, está preocupada com a realização do chamado *status activae civitatis*, ou seja, a democracia hodierna tem como finalidade a plena realização dos direitos políticos de ‘interferência das pessoas na própria atividade do Estado, na formação de sua vontade. Não se pode certificar que este modelo virá a se tornar definitivo ou mesmo mundialmente hegemônico, considerando-se o ritmo com que se operam atualmente as mudanças sociais. No entanto, é certo que as democracias participativas têm revelado grande vitalidade, combinando os tradicionais institutos da democracia representativa com outros da democracia semidireta. Antecipe-se que a participação infiltra-se no exercício de todas as funções estatais. O legislativo abre-se ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis, devendo contar também com a colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do Executivo. O judiciário passa a contar com diversos instrumentos participativos tais como ações populares, os mandados de segurança coletivos, dentre outros. A Administração Pública, por seu turno, contará com o administrado para exercício de funções decisórias, consultivas ou de controle. Logo, nenhum poder e nenhuma função estatal restam imunes à participação popular, princípio informativo do Estado Democrático de Direito. Vê-se, portanto, que o desenvolvimento democrático refletido na constitucionalização da democracia participativa, é uma das razões fundantes da institucionalização da participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública. [...] Não se objetiva, portanto, que o Estado continue a atuar solidariamente, mas que conte com a colaboração de ‘entidades da sociedade civil, entidades privadas ou afins’ para o desenvolvimento de atividades que importem na ‘efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais’.¹⁶⁵

¹⁶⁵ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública, Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 35-36.

Mais adiante, o mesmo autor continua apontando seus pensamentos sobre as novas formas de atuar da Administração Pública, esta relação mais íntima com o particular, inclusive, em coadunação com uma das narrativas deste trabalho que se perfaz na necessidade de a capacitação do agente público ser continuada em toda sua trajetória de atuação, uma vez que, este deve acompanhar os processos evolutivos sociais, legais e operacionais no modo de agir da sociedade enquanto detentora real do poder. Assim, aduz:

Assiste-se, deste modo, no plano da Administração Pública, à criação de novas formas de atuação, inspiradas no postulado da democracia participativa, que **alteram a relação da Administração não só com os administrados, mas também com seus próprios agentes e com sua estrutura hierárquica.**¹⁶⁶ (grifos nossos)

A democracia participativa, neste sentido, leva a uma ideia de atuação horizontal em que todos ou grupos isolados, com determinações afins passam a compor o cenário da Administração Pública em sentido amplo, dos meandros de gestão do Estado para, como aqui muito afirmado, perseguição do interesse público. A participação direta do cidadão nas atividades do Estado é essência pura do princípio democrático, deste “autogoverno”. Paulo Bonavides ensina:

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença do povo no governo, porque, sem participação popular. Democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.¹⁶⁷

Essa participação se mostra eficiente quando o povo deixa simplesmente de adjetivar a soberania exercendo este direito apenas na aparência, na forma e designação. A democracia participativa traz à tona o protagonismo para que ele passe a ser substantivo que significa materialização da soberania, inferindo politicamente em sua própria vida. É um modelo em que se exige efetivos mecanismos de controle do cidadão, individual ou coletivamente, em observância da Administração Pública, muito mais alargado que o ato de apenas “votar” como primazia de democracia. É uma elevação da democracia a esfera social, pautando o exercício do poder político no debate público entre cidadãos em patamar de igualdade. Assim, a legitimidade das decisões políticas, e até administrativas, derivam de um real processo de

¹⁶⁶ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 34-35.

¹⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência – por uma nova hermenêutica – por uma repolitização da legalidade. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 283

discussão, orientados pelo “princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social”.¹⁶⁸

O maior efeito da democracia participativa é o caráter de empoderamento substancial do cidadão nos meandros decisórios do Estado, nos processos de gestão e na construção legiferante. Não se trata, como já apontado, de um confronto entre o modelo representativo e a esta busca por participação direta, em verdade, é o trilhar natural do Estado Democrático de Direito, tendo o exercício da cidadania como fator preponderante da evolução deste sistema, que acusa o imperativo de o aparato estatal atuar na verdadeira conformidade dos anseios do povo, observando suas necessidades reais.

E, quem mais que o próprio povo, em todo e qualquer momento histórico, é mais legítimo para identificar fielmente como deverão ser as ações do Estado? Este é o “representante” e “representado” atuando de modo concomitante, ambos devendo ser observados como povo, porém, o primeiro, enquanto agente público, investido do poder estatal preservado pela supremacia do interesse público sobre o individual, um mandatário. E o segundo, o cidadão enquanto sociedade civil atuando de modo a concretizar os direitos e garantias constitucionalmente de acordo com a realidade vivida, bem como agindo enquanto mecanismo de controle. O professor Roberto Amaral aduz:

Não se trata de defender a democracia nenhuma em face do fracasso da democracia representativa, repete-se. Trata-se de, sem prejuízo da sobrevivência dos mecanismos democráticos da representação, ampliar seu raio mediante a democracia participativa ou capilar, articulando a democracia representativa com a democracia direta, cujos institutos coabitão por muito tempo. A democracia participativa compreende senão o consenso, a ampla consulta popular e, dela consequente, o compromisso de todos os atores sociais afetados, a integração de todos os povos, a busca de novas expressões do coletivo, a descentralização das iniciativas e da gestão, a desconcentração administrativa funcional, a desconcentração do poder, a quebra do monopólio da política pelas classes dominantes. Ela compreende a emergência, no cenário da política, com poder decisório, das instituições populares e sociais das mais diversas índoles, cuja organização enseja e estimula, desde agrupamentos espontâneos e conjunturais aglutinados para resolver um problema concreto, até amplos movimentos [...]. Enfim: participação dos governados na vontade governativa.¹⁶⁹

Importante notar que a democracia participativa aproxima o cidadão da Administração Pública, ressignificando o formato das tomadas de decisões, passando este a compor

¹⁶⁸ FRAGOSO, Leonardo de Almeida. A crise da Democracia e a Ascensão da Democracia Participativa. Artigo apresentado a Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004. p. 20. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/LeonardodeAlmeidaFragoso.pdf. Acesso em: 07 jul. 2023.

¹⁶⁹ AMARAL, Roberto. Apontamentos para reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. Revista de informação legislativa, v. 38, n. 151, p. 29-65. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/699>. Acesso em: 07 jul. 2023.

efetivamente o processo formal decisório, notadamente, esta materialização do princípio da participação popular é de suma importância para concretização e desenvolvimento efetivo da democracia no modelo que buscamos na atualidade. Neste sentido, Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

Nos dias de hoje é possível conceber o fenômeno democrático sem reconhecer a necessidade de criação e de estruturação de instrumento que ofereçam ao indivíduo meios para participar dos processos de decisão, bem como do controle do exercício do poder, embasando em considerações críticas e sob a diversidade de opiniões.¹⁷⁰

Esta construção da democracia participativa é a ideia extraída de uma realidade observada de que a democracia representativa isoladamente não funciona, e tal direcionamento permite que o cidadão participe diretamente da organização, gestão, monitoramento e fiscalização da Administração Pública, exercendo o controle social como atributo intrínseco do processo. Jacques Chevallier preleciona que este modelo de democracia “efetivamente reintroduz os cidadãos como atores do jogo político, rompendo com o monopólio dos representantes”¹⁷¹, este fato se mostra como indiscutível para prevenção da gestão insuficiente e correção dos defeitos percebidos na vivência da democracia participativa.

Como meio de sedimentar nosso entendimento acerca da democracia participativa, e aqui, como reflexo direto do tema proposto por este trabalho, no sentido direto de concretizar a atuação do cidadão na Administração Pública, uma classificação dos institutos de participação popular é encontrada na doutrina, em particular, direcionando esta a possibilidades do exercício no controle sobre a atividade administrativa, e para tal, encontra-se estudo bem sedimentado pelo professor Marcos Augusto Perez, em que traduz em clara síntese posicionamentos da doutrina nacional e estrangeira, como passamos a discorrer¹⁷².

Nesta seara, aduz que Canotilho entende os institutos de participação são classificados por um critério de diferença de intensidade conforme a dimensão participativa dividido em participação não vinculante, participação vinculante e participação vinculante autônoma.¹⁷³ Assim sendo:

A primeira consistiria na atuação do administrado nos processos decisórios por meio, apenas, de ‘informações, propostas, exposições, protesto’. A segunda importaria na atuação ‘na própria tomada de decisão’. A terceira configurar-se-ia em casos de ‘autogestão’, quando houvesse uma verdadeira substituição do poder de direção da

¹⁷⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (coord.). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo, 2003. p. 325-351. p. 330.

¹⁷¹ CHEVALLIER, Jacques. O estado pós-moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 230.

¹⁷² PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública, Belo Horizonte: Fórum, 2004.

¹⁷³ Ibidem.

Administração. Não há contradição, certamente, entre essa classificação e os institutos da participação popular na Administração adotados pelo direito brasileiro. (...) o ordenamento brasileiro contempla tanto institutos de participação não vinculantes (a consulta pública, por exemplo), como os institutos vinculantes (conselhos deliberativos, referendo administrativo) e também institutos vinculantes e autônomos (organizações sociais) [...].¹⁷⁴

Neste mesmo caminho, o autor deduz a classificação de García de Enterría que em autorizado entendimento se manifesta no sentido da posição jurídica do administrativo em face da Administração, por meio de uma relação jurídica participativa entre Estado e sociedade civil, como uma disposição simples e genérica, podendo transportá-la conceitualmente para o direito brasileiro¹⁷⁵. Neste sentido:

1. de participação orgânica (nos quais o cidadão se incorpora aos órgãos da administração);
2. de participação funcional (nos quais o cidadão exerce funções administrativas sem perder seu caráter privativo e sem se incorporar à administração) e
3. de participação cooperativa (nos quais o cidadão persegue por sua atividade privada um objeto de interesse geral).¹⁷⁶

E continua o professor Marcos Augusto Perez:

Enterría identifica, ainda, a existência de subespécies dos chamados institutos de participação orgânica: 1. A formação de corporações públicas (corporação de descentralização territorial) e 2. A participação do cidadão em órgão da administração, seja através de leigos. Seja através de técnicos qualificados. O ordenamento jurídico brasileiro compreenderia, face à estrutura federalista adotada pela Constituição, em regra, a segunda subespécie apontada pelo espanhol, salvo a hipotética criação de territórios, distritos ou regiões, genericamente indicadas na Carta de 1988 (art. 18, §2º; art. 30, IV e art. 43).¹⁷⁷

Muito sábia a mencionada classificação, apontando a qualidade técnica do cidadão para compor este processo de participação, observada esta como peça fundamental no que o entendimento enfrentado por este trabalho. As classificações se mostram importantes, pois auxiliam ao entendimento do conceito que se pretende chegar, dadas as possibilidades que se encontram presentes ao direito pítrio e o modelo que poderá ser de fato alcançado, tornando assim o instituto muito mais inteligível. Por tal maneira, agora cintado a doutrina nacional o supracitado professor aduz:

¹⁷⁴ PEREZ, Marcos Augusto. *A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 118.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 125.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 125.

No Brasil, cada é cada vez maior o empenho dos juristas no estudo dos institutos de participação popular na Administração Pública. Classificá-los, ainda é aventura de poucos. Dentre eles, encontramos Maria Sylvia Zanella Di Pietro que, citando Ferrier, classifica os institutos de participação popular na Administração Pública sob dois rótulos genéricos: 1. as formas de participação direta (o direito de ser ouvido e a enquete) e 2. as formas de participação indireta (participação em órgãos de consulta, em órgão de decisão, participação por meio do ombudsman e por via do Poder Judiciário).¹⁷⁸

Neste mesmo sentido, cita ainda a professora Fabiana de Menezes Soares, e sua análise simplista da separação em duas modalidades, em diferentes graus de intensidade, afirmando que na Administração Pública brasileira dividimos em vinculantes e não vinculantes, sendo: “formas de participação ‘na fase preparatória’ e 2. formas de participação ‘na fase decisória’”¹⁷⁹.

E neste diapasão, o festejado professor Marco Augusto Perez tece observações importantes no sentido de que não existe consenso entre os juristas no que tange a “classificação do instituto da participação”, em particular, quando se estuda a doutrina estrangeira, pois esta não pode ser importada diretamente ao direito pátrio por possuir “estruturação estatal diferente”. Em inteligente interpretação de diferentes doutrinas autorizadas acerca do instituto da participação popular na Administração Pública do direito brasileiro, resume de forma útil as classificações em:

[...] **critério da força vinculante, ou do grau de poderes atribuídos diretamente aos administrados**, visualizamos: 1. institutos de participação vinculante, ou de gestão participativa, ou de vinculação decisional (v.g. conselhos deliberativos); 2. institutos de participação não vinculante, ou institutos de técnica consultiva, ou de simples influência (v.g. consulta pública); 3. institutos de participação autônoma e vinculante (v.g. organizações sociais). [...] **Condição pessoal ou o status do administrado que participa do processo decisório**, temos: 1. instituto de participação interna (excepcionais, com participação exclusiva de servidores); 2. Institutos de participação externa (a maioria, admitem a participação de particulares no processo decisório). [...] **Critério da posição do administrado em face da Administração, na relação jurídica de participação**, em termos: 1. institutos de participação orgânica (conselhos, comissões, comitês); 2. institutos de participação funcional (consultas e audiências públicas, referendo); 3. institutos de participação cooperativa (organizações sociais). [...] **Critério da natureza jus-política da decisão**, diferenciariam os institutos em: 1. instituto de participação em decisões concretas ou individualizáveis; 2. instituto de participação em decisões normativas ou não individualizáveis. [...] **Natureza da participação**, podemos classificar os institutos como: 1. Institutos de participação direta, ou de democracia direta; 2. Institutos de participação indireta, ou de democracia representativa. [...] **Critério distintivo do tipo do procedimento adotado**, teríamos: 1. institutos de mera ampliação do direito de informação do administrado (audiências públicas); 2. institutos de consulta direta à sociedade (referendo); 3. institutos de concerto ou negociação (conselhos deliberativos, organizações sociais).¹⁸⁰ (grifos nossos)

¹⁷⁸ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública, Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 129.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 131.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 132-133.

Nessa perspectiva, a observação da classificação proposta pelo professor Marcos Augusto Perez se mostra, em nosso pensar, didática e inteligível para entendimento do modelo de democracia participativa que aqui se busca demonstrar. Funções que permeiam a participação direta do povo, seja por intermédio da administração, o que se coaduna com o que aqui já demonstrado da necessidade de manter o agente público atual e tecnicamente capacitado em toda sua trajetória enquanto responsável pelas ações da Administração Pública, e a participação direta do cidadão, seja por iniciativa própria, seja por iniciativa da Administração.

Importante salientar que nas premissas apresentadas por Norberto Bobbio, contundentes são as explicações da importância da democracia participativa em seu formato de modular as discussões e decisões, apresentando que este contorno participativo pode evitar a formação de pequenas oligarquias que são capazes de manipular o direcionamento das movimentações da Administração Pública, assim, há uma pluralidade de grupos que formam uma maior democratização da sociedade civil, observadas em conquistas cada vez mais presentes com a realidade e o dimensionamento das classes participantes, com menos oligárquicas, com a manifestação de que o “poder não seja apenas distribuído mas também controlado”¹⁸¹. O mesmo autor, com autoridade preleciona:

Isso implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes. [...] O que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuários, etc.¹⁸²

Com a mesma sabedoria, continua:

Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta

¹⁸¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 60.

¹⁸² Ibidem, p. 51-53.

esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade.¹⁸³

A democracia participativa em sua mais íntima essência permeia a experiência do indivíduo nas relações administrativas, este modelo traz uma afinidade próxima com a realidade percebida na rotina social dos cidadãos, é uma clara afirmação do conceito de democracia esperado na sua visão embrionária. É a corporificação do Estado Democrático de Direito enquanto sistema que se completa. Como já aduzido, a representatividade não exclui a participação direta, e a forma de organização aqui observada, como visto no autor acima citado, sintetiza os mais variados cenários socioeconômicos e culturais dentro das sociedades modernas.

Assim, ante ao exposto, passa-se a tratar sobre o instituto do controle social propriamente dito, temática que dá contorno ao nosso estudo para verificar as perspectivas e modelos encontrados. Este instituto é o ponto nodal para verificação dos atos da Administração Pública pelos administrados, que como tratou-se em tópico anterior, um movimento “girante” do infindável ciclo que busca equilibrar as relações entre Estado e sociedade civil, na busca pela garantia da igualdade e justiça social.

4.1.3. Controle Social – Estado e a Sociedade Civil no processo de condução da Administração Pública

Ao mencionar o Estado e a sociedade civil no processo de condução da Administração Pública, de acordo com o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, faz-se necessário estabelecer um fiel entendimento dos critérios apontados pela doutrina para delimitar o que se entende por interesse público, para adentrar efetivamente no tema objeto desta parte do estudo, é necessário, promover uma reflexão prévia sobre uma noção filosófica muito próxima a ele, a saber: *a noção de bem comum*, abrangendo também a sua realização. E, esta realização perpassa a necessidade do indivíduo olhar o exercício coletivo da democracia, como já bastante delineado neste estudo, quando da escolha pela efetivação do Estado Democrático de Direito e seus reflexos no processo que conduz a vida coletiva, individualmente sentida, com sua essência nuclear arrimada na dignidade da pessoa humana¹⁸⁴. Neste toar, seguindo ainda os pensamentos

¹⁸³ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo / Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 54.

¹⁸⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

do festejado gênio do direito administrativo Bandeira de Mello:

O que fica visível, como fruto destas considerações, é que existe, de um lado, o interesse individual, particular, atinente às conveniências de cada um no que concerne aos assuntos de sua vida particular – interesse, este, que é o da pessoa ou grupo de pessoas *singularmente consideradas* –, e que, de par com isso, existe também o interesse *igualmente pessoal* destas pessoas ou grupos, mas que comparecem *enquanto participes de uma coletividade maior na qual estão inseridos*, tal como nela estiveram os que precederam e nela estarão os que virão a sucedê-los nas gerações futuras. Pois bem, é este último interesse o que nomeamos de *interesse do todo* ou *interesse público*. Não é, portanto, de alguma forma, um interesse constituído autonomamente, dissociado do interesse das partes e, pois, passível de ser tomado como categoria jurídica que possa ser erigida irrelativamente aos interesses individuais, pois, em fim de contas, ele nada mais é que uma faceta dos interesses do indivíduo: aquela que se manifesta enquanto estes – inevitavelmente membros de um corpo social – comparecem em tal qualidade. Então, dito interesse, o público – e esta já é a primeira conclusão –, só se justifica na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro. Logo, é destes que, em última instância, promanam os interesses chamados públicos. *Donde o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.*¹⁸⁵

A relação imediata promovida pelo interesse público com o bem comum fez com que a doutrina, historicamente, o escolhesse como critério adotado para verificar a possibilidade de qualificar determinado interesse como de natureza pública, haja vista que a expressão “interesse público”¹⁸⁶, não raramente, associa-se à ideia de bem comum, como já aqui anunciado.

No curso da história, a experiência humana leva a diversos caminhos, todavia, existe um ponto de convergência observado que é a característica de agregação entre os indivíduos, a necessidade de uma vida em comunhão com os demais, pois, ainda que muitas variáveis tenham sido percebidas de “diminuição do valor da vida” pelo próprio ser humano em detrimento de outro, o convívio, a ordem, as relações de troca sempre foram observadas em todas as sociedades, naquilo que identificavam (e ainda identificam) como iguais.

Está aí justamente o ponto de equilíbrio que se busca na materialização do Estado Democrático de Direito, a justiça social pautada na igualdade. Nesta trilha, Norberto Bobbio aduz com propriedade que Aristóteles, dentre todos os pensadores, pode ser apontado como o primeiro a ensinar sobre as ideias de justiça social e igualdade, quando afirma que “a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, dando a cada um o que é

¹⁸⁵ Ibidem, p. 52.

¹⁸⁶ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 32-63. p. 59.

seu”¹⁸⁷.

Seguindo as trilhas do autor citado, parece importante apontar que o mesmo pensador, Aristóteles, tratava sobre a noção basal do que seja bem comum, afirmando que, em seu pensar, todo organismo vivo tenderia para o bem, de modo que tanto o homem quanto a coletividade que ele constitui tenderiam igualmente para o bem¹⁸⁸. Importante trecho se extrai de sua obra neste sentido, veja-se:

Ora, não será porventura o conhecimento dele de grande importância para a nossa vida e, se semelhantes aos arqueiros, certos da mira, não alcançaremos mais facilmente aquilo que se deve? Se assim é, esforçemo-nos por delinear em esboço o que seja ele, e da qual, dentre as ciências ou faculdades, seja objeto. Ninguém duvidará de que o seu estudo pertença à ciência principal e mestra de todas as outras. Tal é, vê-se claramente, a ciência política. Pois que esta dispõe, na cidade, as ciências de que necessitais, e quais cada um as deve aprender e até que ponto. Vemos que também as faculdades tidas em maior apreço, como a arte militar, a economia, a oratória, lhe são sujeitas. E, valendo-se ela de todas as demais ciências políticas, e, além disso, estabelecendo por lei que cada coisa se deve fazer e de que coisas se abster, pode dizer-se que o seu fim abrange os fins de todas as outras. Donde ser o bem humano o seu fim. E, embora sendo idêntico o bem do indivíduo e o da cidade, todavia obter e conservar o bem da cidade é coisa maior e mais perfeita. Em verdade: O bem é digno de ser amado também por um único indivíduo; porém, é mais belo e mais divino quando referente a povos e cidades.¹⁸⁹

Ainda com brevíssimo recorte histórico, por oportuno, aponta-se que na idade média, em razão da forte influência do cristianismo, esta noção de bem comum pode se desenvolver. Assim, cita-se São Tomás de Aquino, segundo o qual o bem comum correspondia a tudo o que o homem deseja, qualquer que seja a natureza de seus desejos. Para ele, sendo o homem um ser social, sua busca não inclui apenas a realização de sua própria vontade, a busca do seu próprio bem, pelo contrário, inclui preocupações com o grupo social ao qual pertence. Desta forma, tendo tais considerações em mente, pode-se dizer que cada grupo social teria seu próprio bem comum¹⁹⁰.

Em momento posterior, com o surgimento das ideias contratualistas liberais, mais precisamente nos séculos XVII e XVIII, como aduzido em tópico anterior, em que a construção de Rousseau tem importante influência, as ideias da presença do estado para promoção do bem comum, pautadas em pensamentos abstratos e filosóficos dos atos absolutistas do soberano,

¹⁸⁷ BOBBIO, Norberto. Igualdade e liberdade. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 4^a ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. p. 14.

¹⁸⁸ ARISTÓTELES. Os pensadores – Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W.D. Ross, 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. p. 22.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 22-23.

¹⁹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 52.

passa a ser refutada. Desta feita, deste momento em diante, tende um reconhecimento de que as finalidades do Estado seria única e exclusivamente promover a proteção de interesses pragmáticos, utilitários e muitas vezes individuais, aos quais, não era possível ao gestor ultrapassar os poderes que lhes foram conferidos¹⁹¹.

Assim, considerando os avanços experimentados durante esse período, observa-se que a base política social não está arraigada em elementos comuns, observados em todos os homens, pelo contrário, observa-se tal base estabelecida em cada aspiração singular, sendo tal posição ainda mais fortalecida pela Revolução Francesa, e tal momento, pode-se apontar como o triunfo do individualismo. Seguindo tal ordem de valores, a noção do bem comum, como causa fundamental da união entre os indivíduos na sociedade, dá lugar a uma concepção que visava assegurar a liberdade natural de cada um. Enfim, pode-se dizer que historicamente os indivíduos se uniram na sociedade porque lhes era conveniente e vantajoso. Neste contexto, portanto, observa-se que o interesse público foi implementado pelo Estado de forma negativa. Em outras palavras, tratava-se de intervenções não estatais de interesse individual, que, pela concepção da época, se devidamente implementadas, promoviam o interesse geral¹⁹².

Essa fórmula liberal de organização política, na qual o Estado existiria apenas para a realização política e para garantir os direitos individuais de liberdade e de propriedade, mantendo a livre iniciativa e garantindo a segurança, tanto externa quanto interna, colide com as reações sociais causadas pelas desigualdades sociais decorrentes do exercício da liberdade de uns sobre a opressão de outros¹⁹³. O que se pode explicar anteriormente quando da criação do Estado liberal, sua transição para o Estado social e o caminho percorrido até que se chegasse no Estado Democrático de Direito, este ainda em constante estruturação na busca pelos ideais de igualdade e justiça. E assim, estas construções teóricas se mostram importantes, pois, foram os fundamentos que levaram à superação histórica do Estado liberal isoladamente, em que se inicia uma suposta implantação à prevalência da paz social¹⁹⁴.

Deste modo, pode-se dizer que a ideia de interesse público, com o fim necessário do Estado, também para sua conservação, volta a se aproximar da ideia filosófica de bem comum, reassumindo seus aspectos axiológicos, na medida em que se preocupa com a dignidade do ser humano. O Estado se apresenta para além de um órgão garantidor de direitos individuais, pois

¹⁹¹ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 32-63.

¹⁹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

¹⁹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

¹⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.

se torna um órgão de promoção social¹⁹⁵.

Desta feita, pode-se afirmar que emergindo o chamado Estado Social, ocorre a humanização do interesse público, o que é alcançado pelo Direito Administrativo, que neste sentido, trata não apenas dos bens materiais almejados pela liberdade de iniciativa, mas, busca-se valores que devem ser considerados essenciais a existência de uma vida digna ao cidadão, tendo em vista o alcance da liberdade com dignidade, necessariamente, o que exige maior intervenção do Estado, no intuito de mitigar as desigualdades sociais observadas, gerando a maior isonomia possível ao bem-estar social para coletividade. Neste caminho, o interesse público assume um aspecto ideológico, se ligando novamente à ideia de bem comum¹⁹⁶.

Neste dedilhar, salienta o professor Celso Antônio Bandeira de Mello sobre um duplo aspecto a saber sobre o interesse público:

Qual a importância destas observações, por via das quais buscou-se firmar que o interesse público é uma faceta dos interesses individuais, *sua faceta coletiva*, e pois, *que é, também, indiscutivelmente*, um interesse dos vários membros do corpo social – e não apenas o interesse de um todo abstrato, concebido desligadamente dos interesses de cada qual? Sua extrema importância reside em um duplo aspecto; a saber: a) De um lado, enseja mais facilmente desmascarar o mito de que interesses qualificados como públicos são insuscetíveis de serem defendidos por particulares (salvo em ação popular ou civil pública) mesmo quando seu desatendimento produz agravo pessoalmente sofrido pelo administrado, *pois aniquila o pretenso calço teórico que o arrimaria: a indevida suposição de que os particulares são estranhos a tais interesses*; isto é: o errôneo entendimento de que as normas que os contemplam foram editadas em atenção a interesses coletivos, que não lhes diriam respeito, por irrelatos a interesses individuais. b) De outro lado, mitigando a falsa desvinculação absoluta entre uns e outros, adverte contra o equívoco ainda pior – e, ademais, frequente entre nós – de supor que, sendo os interesses públicos interesses do Estado, todo e qualquer interesse do Estado (e demais pessoas de Direito Público) seria *ipso facto* um interesse público. Trazendo à balha a circunstância de que tais sujeitos são apenas depositários de um interesse que, na verdade, conforme dantes se averbou, é o “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade”, permite admitir que na pessoa estatal podem se encarnar, também, interesses que não possuam a feição indicada como própria dos interesses públicos.¹⁹⁷

Dessa forma, o que se tem é que, quando se fala de interesse público, não se deve confundir com o interesse do Estado¹⁹⁸. É porque o Estado carrega em si os interesses dos indivíduos, além do interesse público, que diz respeito a toda a coletividade:

É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado, tal como os demais particulares,

¹⁹⁵ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 32-63.

¹⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.

¹⁹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 52-53.

¹⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011, p. 67.

é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa dos particulares), só poderia defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, *ipso facto*, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles.¹⁹⁹

E neste aspecto passa-se a compor uma distinção entre os interesses primários e interesses secundários, sendo que os ditos secundários são aqueles interesses particulares do Estado enquanto ente gestor, e nos primários observa-se o interesse público propriamente dito. Em outras palavras, pode-se dizer que o interesse público primário seria aquele pertencente à coletividade como um todo, enquanto o interesse público secundário deve ser entendido como aquele pertencente ao aparato estatal como entidade personalizada. Bandeira de Mello:

Este discrißen, contudo, é exposto com exemplar clareza por Renato Alessi, colacionando lições de Carnelutti e Picardi, ao elucidar que os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos.²⁰⁰

Em síntese, como acima citado, admite-se o Estado como o gestor principal dos interesses públicos presentes na sociedade, assim, este teria como função basal assegurar a existência, bem como afirmá-los e realizá-los. Assim, como verificado, embora garantidos e implementados pelo Estado não lhe pertencem, estando o Estado na posição de administrador-executor, tanto que, ao observar os interesses públicos secundários, estes somente poderiam ser realizados se estiverem intrinsecamente relacionados aos interesses públicos primários²⁰¹.

Em vista disso, quando se trata do Estado e da sociedade civil no processo de condução da Administração Pública, traduzido no que está se delineando como controle social, reconhece-se a existência de um processo de democratização, que também tem no interesse público primário (ou seja, da coletividade) um de seus fundamentos, esboçado por Dansttin Nascimento Lima e Catia Elisa Zuffo, ao descreverem aspectos da gestão pública contemporânea à luz da

¹⁹⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 55-56.

²⁰⁰ Ibidem, p. 56.

²⁰¹ Ibidem.

governabilidade. Assim, observando os novos paradigmas que têm surgido na relação Estado-sociedade civil, verifica-se um papel atribuído ao ativismo comunitário na superação da dicotomia público-privado vivenciada até então²⁰².

É a construção sólida do controle social, que anseia a sociedade há muito, vai ganhando contornos de efetividade sob o prisma do Estado Democrático de Direito. A Administração Pública converge suas ações aos interesses identificados no seio social, os atos praticados pelos que, investidos de poder, seja no caráter representativo, seja na ocupação de uma função enquanto agente público nos meandros de execução da máquina estatal, passam a compor uma rede que, protegida pela supremacia do interesse público sobre o privado, alberga prerrogativas que dão sentido e compreensão ao modelo ora vivenciado, podendo, neste aspecto, extrair condições de participação reais, o controle social passa a tomar uma forma mais robusta.

O que deve ficar claro é que controle social se distingue de participação social em sentido estrito, na atividade primária, antes apontada, sabe-se que é objeto de atribuição exclusiva da Administração Pública. O controle social é objeto mais restrito, contudo, está irrestritamente ligado ao contexto de participação popular, e sua salvaguarda constitucional. Tem-se que este instituto será sempre a busca pela Administração eficiente, e com a participação direta, ter-se-á subsídios elementares trazidos pela sociedade para melhor perseguir o interesse público, não sendo cunhada apenas aos olhos da Administração. Como aqui aduzido, a participação estará nos contornos da lei, sendo tal atuação concomitante a do Estado, balizada pelo interesse público executor dentro dos liames permitidos. Em suma, dentro da democracia participativa se pode encontrar o caráter estrito de participação que influi na execução da atividade primária que é objeto constitucionalmente apontado como exclusivo do Estado, e o que será narrado como objeto do controle social, que nos ensinamentos de Licurgo Mourão, Diogo Ribeiro Ferreira e Sílvia Motta Piancastelli:

Pode-se conceituar como controle democrático ou social da Administração Pública a participação da sociedade no acompanhamento da execução e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas, no tocante ao alcance de seus objetivos, processos executórios desenvolvidos e resultados, quantitativa e qualitativamente considerados.²⁰³

²⁰² LIMA, Danstín Nascimento; ZUFFO, Catia Eliza. O papel da gestão pública na gestão de recursos hídricos: uma gestão contemporânea a luz da governabilidade e governança. *Brazilian Journal of Development*, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 70143–70154, 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/16969>. Acesso em: 10 mar. 2023.

²⁰³ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 153.

Desta feita, oportuno salientar que a democracia participativa permite a sociedade participar em qualquer processo decisório, tendo seu espaço de contribuição no que tange a realização e controle de cada uma das funções do Estado, ou seja, em todos os Poderes pela Constituição estabelecidos – Legislativo, Judicial e Executivo – ou seja, a participação popular ganha campo de atuação em todas as esferas de atividades. Neste sentido, a inteligência da doutrina de Marcos Augusto Perez:

Pois bem, o movimento global de construção desse Estado de Direito material ou substancial reservou espaço destacado à **participação**. O direito positivo testemunha de forma eloquente que, nos Estados de Direito contemporâneos, a participação do cidadão no desempenho faz funções estatais é uma constante, tanto como aspiração como em realidade. E de outra forma não poderia ser. A participação popular nas funções estatais além de entrosar-se perfeitamente com os elementos do Estado substancial ou material [...].²⁰⁴

Ainda neste estreito, o mesmo autor de forma assertiva preleciona:

Importante, ainda, é destacar que a participação popular no Estado do Direito contemporâneo não se dá somente na Administração Pública, mas no exercício de todas as **funções estatais**. Há participação na atuação legislativa, na função jurisdicional e no desempenho da função administrativa. Na função legislativa, a participação dos cidadãos se dá, primordialmente, através da escolha dos legisladores pelo **sufrágio universal**, ‘participação na atribuição do poder’, mas também a veremos na atuação dos chamados **grupos de pressão** e, particularmente no caso brasileiro, no funcionamento das **Comissões** que realizam audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II, da CF), recebem *petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas* (art. 58, § 2º, IV, da CF) e, ainda, na possibilidade de **iniciativa popular** do processo legislativo (art. 61, caput e § 2º, da CF) para matérias que não sejam da competência reservada de determinado titular, **plebiscito e referendo** (art. 14, inciso I e II, da CF). A participação jurisdicional também merece relevo. Aparentando uma vocação para neutralidade política, poderia parecer dispensável e até mesmo indesejável ao Judiciário a participação popular no exercício de suas funções. Não é isso, entretanto, o que se afirma atualmente. Já se encontra bastante difundido entre nós o entendimento de que a efetivação do Estado de Direito obriga também que o Judiciário seja participativo, impondo a superação do ‘mito da neutralidade do juiz e de seu apoliticismo’. Reconhece-se, dessa forma, que o processo (instrumento primordial de atuação do Judiciário) possui escopos nitidamente políticos, voltados à consagração do acesso à justiça, entendido este como acesso dos cidadãos à ordem jurídica justa e que a participação torna-se essencial à realização deste desígnio. Entre nós, os instrumentos de participação popular no Judiciário são muitos. Vão desde a instituição do Júri e de institutos como a notícia de crime, a queixa, a representação e os conselhos de comunidade atuantes na fase de execução criminal, até instrumentos de acionamento do Poder Judiciário, visando à fiscalização da atuação da Administração Pública e do legislativo, tais como: a ação popular, a ação civil pública, os mandados de segurança individual e coletivo e a ação direta de inconstitucionalidade. Por fim, também a atuação da Administração Pública, tradicionalmente enclausurada no tecnicismo de suas decisões, na pretensa onisciência dos burocratas e na suposição de que a supremacia do interesse público lhe importa certo afastamento do interesse dos administrados, [...] tem sido, com cada vez mais intensidade, permeada pela participação popular, através de institutos que

²⁰⁴ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública, Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 62.

vão desde as diversas formas ampliadas de manifestação do direito de petição do administrado, passando pela criação de conselhos consultivos ou deliberativos, até instrumentos de maior complexidade jurídica como a *enquête* do direito francês, as audiências e consultas públicas, a delegação de competências tipicamente públicas para Organizações não Governamentais, que atuam em colaboração com a Administração e o nosso – cada vez mais comum – ‘orçamento participativo’. Como se vê, o Estado de Direito contemporâneo inspira a adoção, pelo ordenamento jurídico, dos institutos de participação popular. Institutos que se radicam em todas as funções estatais – legislação, jurisdição e administração.²⁰⁵

Notável a explicação do autor acima citado sobre a participação popular, deixando clara a presença deste instituto em todas as funções do Estado, o que pressupõe primazia na materialização do conceito de cidadão em um Estado Democrático de Direito, tornando possível a sua ampla participação e meios de controle. Todavia, ao que se reduz o foco desta pesquisa, tendo como ponto nodal a participação popular na atividade administrativa, será tratado com exclusividade a atuação deste junto ao controle da Administração Pública, não adentrando nosso estudo a participação direta da sociedade na atividade legislativa, bem como na atividade jurisdicional.

O controle social dentro da observância da democracia participativa na execução das atividades típicas do Poder Executivo é de tal importância que nele se vislumbra a consolidação da dignidade humana, na atuação do Estado em suas prestações primárias que a sociedade passa a sentir em potencial a garantia da satisfação do interesse público, e neste tom, repete-se as palavras do professor Marcelo Caetano que muito bem delineiam este fato quando conceitua serviço público: “Chamamos serviço público o modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida”²⁰⁶.

Neste aspecto, os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho encontram-se o sentido do controle social e “existência de um controle não propriamente caracterizado como público, no sentido daqueles exercido pelo Estado e por seus Poderes”²⁰⁷, este controle é um público, ou seja, em que o cidadão, setores da sociedade civil e/ou órgãos dotados de neutralidade perante os interesses diretos do Estado. “Público, nesse aspecto, é sinônimo de ‘relativamente ao público, à sociedade, ao povo’. É essa atividade, em franca expansão, que os

²⁰⁵ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 63-66.

²⁰⁶ CAETANO, Marcelo. Manual de direito administrativo., v. II, Lisboa, Coimbra Editora, 1973. p. 1.043.

²⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando. Controle Social. Tratado de Direito Administrativo: Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tratado-de-direito-administrativo-controle-da-administracao-publica-e-responsabilidade-do-estado/1250396998>. Acesso em: 24 jul. 2023.

estudiosos mais modernos têm denominado de controle social”²⁰⁸. Em importante destaque, o mesmo autor ensina:

[...] pode conceituar-se o controle social como aqueles exercido diretamente por cidadãos, por setores da sociedade civil organizada ou por instituições concebidas para representação dos interesses sociais, sobre órgãos estatais, com o escopo de reforçar ou suprir a efetividade do controle, e empregado como meio de concretização do regime democrático. Analisando o conceito, deve ser destacado, desde logo, que o sujeito ativo do controle não se origina do cenário estatal, mas sim, do cenário social, como fruto da participação popular. Por conseguinte, é um controle desempenhado de fora para dentro e por quem deve ser o destinatário direto da gestão do Estado. Cidadãos, associações e outras entidades privadas e instituições voltadas à tutela dos interesses sociais constituem o modelo de cidadania que lhes atribui a condição de agentes diretos da fiscalização dos órgãos públicos. O controle social recai sobre os órgãos do Estado integrantes de qualquer dos Poderes. Os mecanismos de controle são diversificados e precisam ser estabelecidos na Constituição ou nas leis. Na medida em que há previsão no sistema normativo, sobressai o dever jurídico desses órgãos no que toca às funções que lhes foram atribuídas, bem como a necessidade de que esse dever seja cumprido em conformidade com os ditames normativos. [...] Comporta anotar que o controle social tem perfil indiscutivelmente democrático, permitindo que o setor social participe das ações do Estado ou as controle para que alcancem o objetivo planejado. Está correta, pois, a observação de que ‘participação e controle encontram-se ligados em maior ou menor intensidade’.²⁰⁹

O autor expõe, ainda, que o controle social poderá reforçar o controle do próprio Estado, no sentido de caminhar lado a lado dos controles exercidos diretamente pelos órgãos do Estado, o que contribui para uma maior efetividade no monitoramento e fiscalização. Assim, quando o controle por parte do Estado for ausente e/ou falho, o instituto do controle social permitirá que a sociedade o execute com excelência visando o real interesse público²¹⁰.

A sociedade civil junto ao Estado no processo de condução da Administração Pública é objeto de grandes desafios, em especial, pelo tato que o privado possui na efetivação dos seus direitos enquanto cidadão, notadamente, quando fala-se de serviço público. Neste toar, o controle social passa a compor um processo de horizontalidade pelo desejo do cidadão participar da gestão, controlando os atos daqueles que conduzem a coisa pública.

E, não se pode deixar de mencionar, que este processo de horizontalização inclui a necessidade de integração Estado-sociedade, dirigindo o imperativo defendido neste trabalho de uma educação constante do agente público, pois, este necessita estar sempre atual e participativo naquilo que acontece em caráter evolutivo na doutrina e legislação, bem como a vivência social, para potencializar em eficiência suas atribuições como mandatários no

²⁰⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando. Tratado de Direito Administrativo: Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019. s/n. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tratado-de-direito-administrativo-controle-da-administracao-publica-e-responsabilidade-do-estado/1250396998>. Acesso em: 10 jul. 2023.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem.

exercício da Administração Pública. E, como já aduzido, esta capacitação continuada será ponto nodal para efetivação do controle social, num emaranhado de conhecimento técnico que será convertido para o bem-estar de todos os cidadãos.

Nesta necessidade, cada vez mais latente de participação do cidadão, individual ou coletivamente, no controle da condução da Administração Pública, que se arrima nossa pesquisa, pautando em sólidos conceitos para sua efetivação. Com base na Constituição e na legislação infraconstitucional, este instituto, que, como dito, dar-se holofote a suas nuances na função administrativa do Estado, encontra segurança jurídica para sua execução. Como forma de trilhar mais enfaticamente o caminho aqui proposto, passa-se ao entendimento de alguns institutos de controle social por iniciativa estatal, no qual identifica-se solidez para o agir do cidadão. Caracterizando, assim, a audiência pública, a consulta pública, a conferência de políticas públicas, o conselho de gestores de políticas públicas, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o portal da transparência.

4.1.3.1 Audiência Pública

Pode-se dizer que a democracia participativa possui escopos de redefinição da função do Estado, com mudanças efetivas no modelo de condução em que o cidadão passa a compor um papel de protagonista na atuação da Administração Pública, deixando de ser um mero espectador como outrora ocorria. Assim, com as políticas públicas observadas, há uma efetiva reestruturação que impõe modernização e reordenação, e neste aspecto, o direito administrativo passa a viabilizar a efetivação de direitos, tanto na esfera individual como na coletiva.

Neste sentido, temos a institucionalização de canais que se destinam a permitir que os cidadãos expressem suas razões e opiniões acerca dos assuntos públicos, no que tange a este modelo aqui discutido, com o fito de influenciar a atuação da Administração Pública. Estes canais podem se dar individualmente ou mediante entidades representativas, o que permite uma real participação, com efeitos concretos na condução da coisa pública, e reflexos diretos na vida do cidadão.

De tal modo, tem-se em nosso País a realização de audiências públicas como uma destas formas de controle e participação social na Administração Pública. E, neste sentido, tal instituto pode ser vislumbrado como mecanismo de participação aberta do indivíduo e de grupos sociais determinados, visando a legitimidade da ação administrativa, conduzindo as tomadas de

decisões com respaldo dos próprios administrados²¹¹. Com maestria, sobre o tema, o professor Marcos Augusto Perez enfatiza que:

A audiência Pública é o instituto de participação popular na Administração Pública, de caráter não vinculante, consultivo ou meramente opinativo, inserido na fase instrutória do processo decisório, consistente na realização de uma sessão pública aberta a todos os interessados e voltada ao esclarecimento e à discussão de todos os aspectos e problemas envolvidos em uma determinada decisão administrativa. A legislação federal [...] prevê a realização da audiência pública em diversos casos: na fase preparatória do procedimento licitatório para contratações de grande valor – art. 39, combinado com o art. 23, I, ‘c’, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 –, disposições estas, é bom lembrar, que se aplicam igualmente aos contratos de concessão e permissão de serviço público, por força do art. 14, da lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; na gestão do Sistema Único de Saúde – art. 12, da Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993; no processo decisório da Agência Nacional de Petróleo – art. 19, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (regulada pelo Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1988); nos processos decisórios da Agência Nacional de Energia Elétrica – art. 4º, §3º, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; em processos decisórios da Agência Nacional de Telecomunicações – art. 53, da Resolução nº 1, do Conselho da ANATEL; na atividade de preservação do meio ambiente – art. 2º da Resolução nº 009/87, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, por exemplo; na definição das políticas urbanas – Estatuto das Cidades, art. 2º, XIII e art. 40, § 4º, I, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. As constituições estaduais e as leis municipais brasileiras, ademais, reincidentes na previsão de audiências públicas nos mais diversos procedimentos administrativos; exemplos disso são o art. 192, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, e os arts. 9º, III; 159, §2º, e 217 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.²¹²

Neste sentido, traduz-se que a realização das audiências públicas garante um direito fundamental do cidadão, sendo este o de ouvir e ser ouvido, de opinar de maneira eficaz sobre determinados assuntos que interessam a coletividade como um todo. Este é um direito sinalizado pela própria Constituição Federal. E, deste modo, destacamos o artigo 29, XII, da CF que admite a cooperação entre associações representativas no planejamento municipal, em que, por exemplo, se permite a idealização do plano diretor, como tal como disposto nos artigos 182 e seguintes da CF²¹³.

Ainda pautando-se na Constituição Federal de 1988, encontra-se o art. 194, parágrafo único, inciso VII, apontando pela possibilidade da instituição de uma gestão democrática e descentralizada da seguridade social, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, em representação da sociedade civil. Também se observa os apontamentos de gestão previstos no art. 198, III (serviços de Saúde), artigo 204

²¹¹ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – Judicial, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

²¹² PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 168-169.

²¹³ COELHO, Fernando de Souza *et al.* O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). Administração: Ensino & Pesquisa-RAEP, v. 21, n. 3, p. 488-529, 2020.

(assistência social), o artigo 206 (ensino público), o artigo 216, § 1º (conservação do patrimônio cultural brasileiro), o artigo 225, *caput* (meio ambiente) e assim por diante. A Constituição Federal de 1988 é notadamente alusiva a participação popular na Administração Pública, e a audiência pública possui uma das mais fiéis características em sua essência para garantia deste direito que integra a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Assim, em que pese o seu caráter não vinculante de consulta ou meramente opinativo, a audiência pública possui regramentos que levam a eficiência e seriedade da participação popular, em que o cidadão passa a ser devidamente integrado a um processo decisório. Neste sentido, a responsabilidade atribuída a tal instituto é tamanha que qualquer decisão administrativa resultada “deverá ser motivada com a consideração de todas as discussões, contribuições e provas, fruto da audiência pública”²¹⁴.

4.1.3.2 *Consultas Públcas*

A consulta pública, de forma sucinta, pode ser considerada como um dos mecanismos garantidores da transparência na condução da Administração Pública, aproximando da sociedade as tomadas de decisões, pois, tal instituto visa obter a participação da sociedade civil as informações e debates que ocorram diretamente na esfera pública. Tais assuntos estão sempre direcionados ao interesse coletivo, porém, sendo permitido que o cidadão de modo individual participe do processo, assim como a audiência pública é um instrumento de participação dos cidadãos na esfera da Administração Pública de forma direta, sendo efetivo como subsídio para as tomadas de decisões. Marcos Augusto Perez neste sentido orienta:

A grande diferença entre a audiência pública e a consulta pública, em nosso ordenamento jurídico, está no fato de que na consulta não vigora o princípio da oralidade, inexistindo sessões públicas de debates orais. [...] Entre nós, além da regra geral que facilita à Administração Federal a convocação de consulta pública em casos de motivado interesse geral (art. 31, da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999), vários são os exemplos específicos que conseguimos recolher na legislação, e.g. o art. 19, III, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, também chamada Lei Geral das Telecomunicações, que estabelece a obrigação da Agência Nacional de Telecomunicações em submeter à consulta pública os atos normativos que vier a produzir e o art. 43, II, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades.²¹⁵

²¹⁴ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 175

²¹⁵ Ibidem, p. 176.

Regra geral, entende-se que a consulta pública possui um procedimento simples, o que faz do instituto grande aliado do controle social, permitindo uma efetiva democratização nas tomadas de decisões, muito facilitado pela evolução tecnológica percebida, pois, o cidadão ou pessoa jurídica poderá participar remotamente deste processo, e frisa-se, questões de âmbito técnico poderão receber claramente opiniões para melhor condução em vista do interesse público, balizando as necessidades reais de acordo com realidade percebida.

[...] a consulta pública consiste em procedimento de divulgação prévia de minutas de atos normativos (de interesse geral), visando que, no prazo determinado pela Administração (...), todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a seu respeito. A Administração tem o dever de documentar todas as consultas e respondê-las publicamente, antes de tomar sua decisão final, de modo a instruir e fundamentar o processo decisório. (...) A consulta pública tem se tornado muitíssimo frequente no Brasil, a partir dos permissivos gerais da legislação federal gradativamente incorporados às leis locais, e tende a tornar-se, com o apoio dos meios de tecnológicos de comunicação remota cada vez mais disponíveis aos administrados, um importante instituto de participação popular na Administração Pública: simples, transparente e eficiente.²¹⁶

Notadamente, este modelo de controle social na condução da Administração Pública alinha-se ao que se pretende esclarecer, pois, ao possibilitar a consulta aos cidadãos sobre os atos a serem praticados, a gestão transparente caminha a passos largos para a gestão eficiente, e se mostram cada vez mais indispensável para compreensão de todos no funcionamento da Administração e a busca pelo bem comum.

4.1.3.3 Conferência de Políticas Públicas

As Conferências de Políticas Públicas são espaços institucionais de participação e deliberação sobre diretrizes gerais de determinada política pública. São convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do conselho responsável. Podem ser observadas como espaços amplo e democráticos de discussão e articulação coletivas com foco em propostas e estratégias quando de sua realização, tendo como característica a reunião da Administração Pública com a sociedade civil para debate e identificação das prioridades nas políticas públicas que serão implementadas.

²¹⁶ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 178.

É um espaço de cunho fundamental dentro da democracia participativa, um mecanismo de controle social que envolve atores diversos para manifestações, estabelecimento de metas e prioridades, bem como se mostra um importante espaço para troca de experiências. Suas realizações podem se dar em âmbito municipal, estadual e/ou regional e nacionais, não sendo uma etapa isolada, mas parte de um processo dentro da gestão pública democrática. Neste sentido:

As conferências de políticas públicas são definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo (República Federativa do Brasil, SG-PR/SNAS). Podem ser convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do respectivo Conselho. Ao regulamentá-la, os órgãos responsáveis pela convocação e realização das Conferências detalham os temas e os objetivos e estabelecem as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para implantação das reuniões municipais, estaduais e/ou regionais e nacionais, bem como para eleição de delegados. Neste sentido, as conferências constituem espaços de participação e deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública.²¹⁷

As Conferências de Políticas Públicas foram criadas pelo governo Vargas, por meio da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937²¹⁸, instituindo as conferências nacionais de educação e saúde, com objetivo de contribuir com o conhecimento sobre áreas específicas para o governo, e tendo a participação dos três níveis da federação e de grupos sociais relacionados à área e ao tema da conferência.

Assim, desde sua criação até 2010, foram realizadas 102 conferências nacionais e várias conferências intermediárias nos níveis municipal e estadual. Entre 1941 e 1988, ocorreram nove conferências nacionais, a maioria sobre saúde, com uma sobre Ciência e Tecnologia. Entre 1988 e 2002, foram organizadas 27 conferências que abordaram temas como saúde, assistência social, direitos humanos, direitos da criança e do adolescente e segurança alimentar e nutricional. Entre 2003 e 2010, durante o governo Lula, ocorreram 67 conferências, correspondendo a 66% do total, tornando-se uma das principais arenas de diálogo entre governo e sociedade civil para debater e deliberar propostas de políticas públicas²¹⁹.

²¹⁷ LINS, Isabela Lourenço; SILVA, Viviane Petinelli; FARIA, Claudia Feres. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, p. 249-250, 2012.

²¹⁸ BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova, organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10378.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

²¹⁹ PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, v. 17, p. 228-250, 2011.

Os objetivos, o formato institucional e as normas das conferências são reguladas pelas leis que as convocam e pelos regimentos internos, assim, esses documentos estabelecem os objetivos, os temas a serem debatidos, as etapas e as datas dos debates, o número e a composição dos representantes civis e governamentais por unidade da federação, e a dinâmica deliberativa para a formulação e encaminhamento de propostas aprovadas. Salienta-se que o regimento interno deve ser aprovado pela plenária da conferência, que pode aprovar integralmente, com alterações ou rejeitá-lo. Caso seja rejeitado, os delegados-representantes devem formular e aprovar outro regimento antes de prosseguir com os trabalhos. Deste modo, importante entender que esses documentos são fontes importantes para compreender a estrutura dos momentos participativos, representativos e deliberativos das conferências, assim como sua capacidade de integração em um sistema²²⁰.

4.1.3.4 Conselho de Gestores de Políticas Públicas

Os Conselhos Gestores são uma forma efetiva de participação da sociedade civil e representam um espaço onde ocorre uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do setor público. Segundo os professores Mario Fuks, Renato Perissinoto e Nelson Souza, os conselhos de gestores de políticas públicas são uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses conselhos estão presentes na maioria dos municípios brasileiros e abrangem uma ampla gama de temas, como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, entre outros. Eles representam uma conquista inegável na construção de uma sólida democrática²²¹.

Os conselhos gestores enfatizam a promoção e a institucionalização do diálogo entre governo e sociedade civil, se mostrando um mecanismo de controle social em excelência, pois seus canais são públicos e plurais, sendo fundamental enquanto instância deliberativa e de controle social. Estes são previstos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, em que as tomadas de decisão navegam um campo paritário. Neste sentido, Maria da Glória Gohn:

²²⁰ VICK, Fernanda; LAVALLE, Adrian Gurza. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Opinião Pública*, v. 26, n. 3, p. 556-586, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5ycYgLsVDTFXLxgnxLQS5PQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2023.

²²¹ FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário. *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba. UFPR. 2004.

Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública, e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou fóruns civis não governamentais porque esses últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e não possuem assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes, também, dos conselhos de ‘notáveis’ que já existiam nas esferas públicas no passado, composto exclusivamente por especialistas²²².

[...] Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam uma maior cobrança de prestação de contas do poder Executivo, principalmente no nível municipal.²²³

Assim, pode-se dizer que os conselhos gestores são espaços públicos que fazem parte da Administração Pública, com caráter permanente, sempre ligados à estrutura do poder Executivo, todavia, não sendo subordinados a estes, o que garante autonomia nas suas decisões. De grande valia é apontar que, mesmo sendo previstos na Constituição e na legislação, e sendo sempre ligados a uma estrutura estatal, por isso, menciona-se ser um mecanismo de controle social de iniciativa estatal, estes podem ser considerados independentes. Em suas derivações, são criados por lei e seus regimentos ou regulamentos são definidos pelos conselheiros²²⁴.

Os conselhos possuem ampla atuação, e suas atuações abrangem a formação das políticas públicas, bem como as estratégias de implementação, devendo definir metas e diretrizes políticas para a garantia da efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos, sendo este um refinado meio de controle social na condução da Administração Pública. Por oportuno, no tópico anterior foi aduzido sobre as conferências, e aqui, de modo simples, lembra-se que estas possuem caráter consultivo, não obrigando a Administração em suas proposições, assim, de forma complementar a esta importante ferramenta de controle social, podendo dizer que os conselhos podem constituir uma espécie de monitoramento das propostas de conferências, não se restringindo a estas, obviamente.

4.1.3.5 Ouvidoria

²²² GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação. *Cadernos Metrópole* n. 7, p. 9-31, 2002. p. 22. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em: 11 jul. 2023.

²²³ Ibidem, p. 24.

²²⁴ NAHRA, Clicia Maria Leite. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares. Palestra proferida no Curso de Capacitação aos candidatos a Conselheiro Tutelar promovido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 28 de maio de 2007. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Os-Conselhos-Gestores-de-Politicas-Publicas-e-os-Conselhos-Tutelares>. Acesso em: 11 jul. 2023.

De acordo com o Manual de Ouvidoria Pública da Ouvidoria Geral da União – OGU, as ouvidorias funcionam como intermediadoras entre as entidades públicas e seus usuários-cidadãos, com vistas a conhecer as necessidades e anseios da população e, com isso, possam tomar soluções efetivas para cada caso, destacando-se ações como melhorias na gestão de processos, na forma de atendimento, nos materiais e equipamentos, entre outros, funcionando, assim, como uma forma democrática de manifestações da opinião pública.

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.²²⁵

De tal sorte, se aponta que as ouvidorias públicas atendem ao disposto no art. 37, § 3º da Constituição Federal, determinando que a Administração direta e indireta, por meio de regulação diretiva, processará as reclamações dos cidadãos, assim, elas ampliam a participação do cidadão no aprimoramento do controle social, servindo também com mecanismo de sugestões e recebimento de informações e/ou denúncias por parte da Administração Pública. Ela pode ser caracterizada como meio de induzir reflexões e melhorias na gestão, servindo de “termômetro” em tempo real da Administração para com o administrado, o que refletirá na condução das tomadas de decisões.

A ouvidoria configura notoriamente uma forma de participação popular, e um excelente mecanismo de controle social, visto que, o administrado terá livre acesso, ao tempo que quiser, para se comunicar com a Administração Pública sobre suas percepções. Todavia, este modelo de controle social não se dá nos mesmos moldes que vimos em relação às conferências e conselhos de políticas públicas, por exemplo, onde o cidadão possui ativa e pública função na sua participação. Neste aspecto, o professor Marcos Augusto Perez aduz:

Dos institutos de participação popular na Administração Pública, a criação das ouvidorias é certamente o menos inovador e o menos participativo, em tese, pois a atuação do administrado atém-se à elaboração da queixa, reclamação ou sugestão, não mantendo este, ao menos, contato direto com a máquina administrativa, face à intermediação do ouvidor. Em que pese este fato, o labor das ouvidorias brasileiras tem sido favoravelmente analisado, pois os resultados no sentido de fazer com que a Administração atue legítima e eficientemente têm sido bastante significativos.²²⁶

²²⁵ BRASIL, Controladoria-Geral da União. Cartilha Orientações para Implantação de uma unidade de ouvidoria. Brasília, 2012. p. 7.

²²⁶ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 183.

Assim, tem-se que a ouvidoria pública é, dentro da participação e controle social, a responsável por receber as demandas da sociedade civil, sendo uma das garantidoras de que o interesse público será alcançado. Assim sendo, ela estará mais bem direcionada ao monitoramento da prestação dos serviços públicos mais sentidos pelo cidadão, que, por meio de um interlocutor, poderá apresentar sugestões, reclamações, solicitações e/ou utilizar como um canal de denúncias.

4.1.3.6 *Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)*

Evidenciando a Lei de Acesso à Informação como mecanismo efetivo de controle social, destacam-se os apontamentos das professoras Anny Medeiros, Tamara Crantschaninov e Fernanda Cristina da Silva²²⁷, afirmando que a administração pública precisou olhar mais atentamente para o progresso tecnológico, e se modernizar, visto que, o seu nível de potencialidade encontrava-se inoperante, ineficiente e incapaz de suprir as necessidades e exigências observadas em uma nação cuja busca por uma participação no controle da administração pública era ululante. Desta forma, a transparência das contas públicas ganhou impulso, a “responsabilidade” se empodera com ainda mais força, sendo um instrumento propulsor mais vigoroso no processo democrático.

Por sua vez, em termos de lei, como em outros países democráticos, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, estabeleceu um quadro jurídico abrangente de direitos e garantias, estabelecendo no artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção, garantindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito inviolável à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Assim, observando a transparência como mecanismo de controle social, para os autores Luiz Alberto Blanchet, Daniel Hachem e Ana Claudia Santano, a maior demonstração de respeito dos representantes brasileiros para seu povo é o trabalho árduo e incansável no combate a corrupção e qualquer tipo de oportunismo, sendo a transparência um mecanismo de suma importância para alcançar esse objetivo²²⁸.

²²⁷ MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública FGV*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2023.

²²⁸ BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia. *Estado, direito e políticas públicas: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Curitiba: Íthala, 2014.

Neste sentido, o art. 23, da Lei 12.527/2011²²⁹, dispõe sobre a classificação das informações, e seu acesso irrestrito, quando estes possam ser limitados, protegendo dados e documentos que se observam cruciais para a segurança do Estado e da sociedade, tais como, a defesa; soberania; integridade do território nacional; a condução das negociações ou as relações internacionais do país, ou aqueles que foram fornecidos de forma confidencial por outros Estados e organizações internacionais; planos estratégicos e operações das Forças Armadas; estabilidade financeira, política econômica e monetária do país; atividades de inteligência; inspeções e investigações, projetos de pesquisa em andamento e desenvolvimento científico ou tecnológico; informações que possam pôr em perigo a segurança de uma instituição ou altos funcionários de origem nacional ou estrangeira e suas famílias.

Importantes comentários encontram-se em Pedro Barbosa Neto e Luciana Moreira, aduzindo que o entendimento deveria ser de que, independentemente da legislação específica, o acesso à informação é um direito de todo e qualquer cidadão, que ao largo da história muito foi negado por questões políticas, preservando o interesse de poucos, em especial, a observância de governos autoritários que não desejavam permitir que a sociedade pudesse ter acesso e/ou qualquer tipo de conhecimento que apontasse contra o Estado²³⁰.

Contudo, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) emerge com o intuito de fortalecer a transparência no estado brasileiro, em potencial, dando visão as atividades públicas, sendo esta regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. Neste ponto, de grande valia é citar que a Constituição Federal no seu art. 5º inciso XXXIII preleciona:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado²³¹.

O referido dispositivo deixa claro que a informação é direito de todos os cidadãos. De acordo com a professora Karina Rodrigues, essa lei é um passo importante no fortalecimento da recente democracia brasileira, uma vez que ela muda completamente o foco de sigilo para

²²⁹ BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso às informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 09 jul. 2023.

²³⁰ BARBOSA NETO, Pedro Alves; MOREIRA, Luciana de Albuquerque. Direito de acesso à informação pública: a influência do sistema interamericano de direitos humanos na regulamentação do direito de acesso público à informação nas Américas. XXII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – ENANCIB. Porto Alegre, 07 a 11 de novembro de 2022.

²³¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

acesso. Neste sentido, é de suma importância acrescentar que a lei é bem enfática em dizer quais órgãos devem cumprir suas determinações não havendo margem para esquecimento para algumas instituições públicas ou de caráter público²³². Desta forma, observamos o art. 1º e art. 2º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres²³³.

Diante do exposto, a Lei nº de 12.527 de 2011, que foi criada para assegurar o direito ao acesso à informação e respeitar os princípios básicos da Administração Pública, ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (nomenclatura por nós utilizada) ou Lei da Transparência, o que traz segurança e expressividade para o seu propósito, sendo irradiada dentro da sociedade com objetivo de fomento a participação de todos no controle da Administração Pública.

Deste modo, tem-se então que a Lei de Acesso à Informação brasileira se aplica à Administração Pública, extraíndo desta maneira que são todos os órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como também aos Tribunais de Contas e Ministério Público obrigados a cumpri-la. Por fim, aponta a legislação que também deverá cumprir seus ditames todas as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos do erário. Importante ensinamento de Marcelo Gruman sobre as características da informação e sua lei regente:

Estabelece-se o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo à Administração Pública atender às demandas de cidadãos e cidadãs. O acesso a estes dados, segundo cartilha elaborada pela Controladoria-Geral da União, constitui-se em um dos fundamentos para consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. A informação sob guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. A Lei de Acesso à Informação regula, em especial, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que, em seu inciso XXXIII,

²³² RODRIGUES, Karina Furtado. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. Revista De Administração Pública, v. 54, n. 1, p. 142–161, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81091>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²³³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023

afirma o direito de todo cidadão brasileiro a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de geral ou coletivo ‘que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’, bem como o artigo 37, segundo o qual ‘toda a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência’. De acordo com o seu artigo 3º, os procedimentos previstos destinam-se a assegurar o ‘direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública’ com as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparéncia na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.²³⁴

Desta feita, dentro do escopo deste trabalho, visualiza-se o quanto foi e é importante para a efetivação da democracia o amplo acesso à informação, e este processo deve ser cada vez mais alargado, pois, entende-se que toda e qualquer ação, salvo aquelas que não podem ser divulgadas por uma questão de segurança coletiva ou pessoal, devem trilhar o caminho do conhecimento público, em todas as suas formas possíveis, o que compreende a inclusão social para aqueles desabrigados pelos meios de comunicação tecnológicos, ou seja, a transparéncia da informação deve ser compreendida de modo que seu alcance e linguajar sejam acessíveis a todos, o que corresponde a real eficiência.

4.1.3.7 *Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00)*

A administração Pública muitas vezes é observada com muito receio e desconfiança por parte da população, e neste sentido, devido a um número considerável de denúncias de desvios de verbas públicas, corrupção, impunidade e desonestade, em que a falta de ética é observada em grande parte dos gestores, obras inacabadas, fraudes e processos de licitação, publicidades com cunho de impessoal e outras tantas observações de oportunismos que a todo tempo emergem publicamente, faz com que seja instaurado um sentimento de insegurança do administrado para com a Administração, o que pode acarretar em gargalos para que o controle social seja efetuado com a máxima eficiência.

²³⁴ GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: Notas e um Breve Exemplo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3., p, 97-108, 2012. p. 98. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229/23345>. Acesso em: 12 jul. 2013.

No entanto, é de grande valia ter em mente que a Administração Pública pode almejar o cerceamento destas práticas oportunistas e garantir uma distribuição justa e adequada dos recursos públicos, e neste sentido, foi pensada e elaborada a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000²³⁵ – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – tendo como promessa basal a moralização da administração pública.

O ordenamento da apontada lei, conforme o preleciona o professor Rogério Andrade²³⁶, tem o fito de substituir uma administração pública burocrática em demasia pela gerencial, tendo como objetivo propiciar um efetivo crescimento e desenvolvimento no País, em especial, na seara econômica. A Lei de Responsabilidade Fiscal teve a importante missão de sanar, ou pelo menos, amenizar, a problemática advinda do inadequado uso do erário, conforme nos aponta Carlos Motta:

Os recursos públicos são, acertadamente, considerados como elementos vitais do organismo político, uma vez que o mantém vivo e em atividade, habilitando-o a cumprir suas funções essenciais [...] Se houver deficiência, nesse particular, ocorrerá um dos seguintes malefícios: ou o povo ficará sujeito a contínuos saques, em substituição a um modo mais convincente de atender às necessidades públicas, ou o governo mergulhará em fatal atrofia, não tardando muito a perecer.²³⁷

Políticas públicas que visem atender às reais necessidades da população, pautadas na LRF e no artigo 165, § 9º da Constituição Federal devem ser consideradas pelos gestores públicos. Neste sentido, o professor Kiyoshi Harada:

[...] quando a administração pública é orientada por um projeto político sério e consequente, os gestores assumem a tarefa de coordenar as iniciativas dirigidas para compatibilizar a aplicação das receitas com as necessidades e demandas prioritárias da sociedade, estabelecendo metas derivadas do interesse público.²³⁸

Destarte, ressalta-se que a Lei brasileira se inspira em normatizações já observadas em outros países da América, Europa e Oceania, neste último, em especial, no país da Nova Zelândia. Contudo, como aduz Daiane Londero e Daniel Marchiori Neto, a sua maior inspiração pauta-se em diretrizes do FMI – Fundo Monetário Internacional, instituto este que considera a transparência como ponto nodal da boa gestão pública²³⁹. Faz-se relevante lembrar que a

²³⁵ BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 mai. 2023.

²³⁶ ANDRADE, Rogério Vieira de. A lei de responsabilidade fiscal e seu aspecto evolutivo. Busca Legis. 12 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3498/1/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-seu-aspecto-evolutivo/pagina1.html>. Acesso: 20 mai. 2023.

²³⁷ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Responsabilidade fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 21.

²³⁸ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro. São Paulo: Atlas, 2006. p. 230.

²³⁹ LONDERO, Daiane *et al.* A Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo jurídico-econômico. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1015, 2006.

conceituação da palavra que dá ênfase à lei, qual seja, responsabilidade, tem como essência na lei a necessidade de assumir as consequências dos próprios atos, ensina Rogério Andrade²⁴⁰.

Quando se faz referência à Administração Pública, reluz que sua melhor observação deve ser o caráter da transparência, com ampla divulgação dos seus atos, incluindo em especial planejamento e resultados de acordo com aquilo que foi previamente pensado em benefício do interesse público, com foco na participação e controle social. As atividades financeiras do Estado devem garantir as necessidades reais para todo e qualquer cidadão, de modo importante, aquilo que foi previsto no plano de governo.

Nesse contexto, fica claro que a LRF foi elaborada para fazer com que os recursos da Administração Pública sejam utilizados para fornecer bem-estar à sociedade, ao conduzir a um desenvolvimento econômico sem dívida excessiva, com a devida responsabilidade que requer a gestão de um Estado Democrático de Direito, em que o titular do poder não está em sua gestão direta, mas sim, por meio de representantes, sejam eleitos diretamente ou ocupantes de cargos e empregos públicos com investiduras diversas. No texto da LRF é possível perceber, ainda, a busca por assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal por meio de sanções tanto pela esfera individual quanto pela esfera de responsabilidade.

Nas observâncias estruturais da Lei Complementar nº 101, pode-se afirmar que a Administração Pública se orienta por quatro princípios básicos: planejamento, transparência, controle e responsabilidade, encontrados também dentro do artigo 37 da Constituição Federal como diretrizes para gestão pública. Nesta toada, tem-se que a transparência da administração pública é motriz na LRF, observada em seu artigo 1º, § 1º estabelece que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar²⁴¹.

Neste sentido, afirma-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe mudanças significativas para Administração Pública, sendo importante destacar que o seu objetivo principal é alcançar a boa administração, como pudemos aduzir em tópico no capítulo 1, tendo

²⁴⁰ ANDRADE, Rogério Vieira de. A lei de responsabilidade fiscal e seu aspecto evolutivo. Busca Legis. 12 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3498/1/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-seu-aspecto-evolutivo/pagina1.html>. Acesso: 20.mai.2023

²⁴¹ BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 mai. 2023.

a excelência na transparência que é refletida na boa conduta dos gestores públicos. A Lei Complementar nº 101/2000 é abrangente, e se aplica a todos os entes públicos, assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados as suas diretrizes, bem como todos os Poderes, órgãos e entidades dependentes, por exemplo, as autarquias, fundações e empresas públicas, e mais, abarca o Poder Legislativo, inclusive, o próprio Tribunal de Contas, bem como o Poder Judiciário e Ministério Público.

Um destaque de importância é que a partir da Lei Complementar nº. 101/2000, os gestores públicos foram obrigados a adaptar suas gestões para obedecer às normas estabelecidas nesta lei, pois, sua não subordinação resulta em sanções institucionais²⁴². Enfatiza-se que ela conduz uma forma de código de obrigações, em que exige a máxima transparência aos gestores públicos que são responsáveis pela administração do erário, tendo uma importante diretriz não deixarem dívidas para seus sucessores, bem como não gastarem acima da arrecadação. Este ponto é abordado pelos professor Flávio da Cruz *et al.* pela essência do artigo 1º, §1º, da LRF no que diz respeito à gestão fiscal responsável:

- a) ação planejada e transparente; b) prevenção de riscos e correção de desvios; c) afetação do equilíbrio das contas públicas; d) cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; e) obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas; f) condições no que tange a renúncia de receita; g) condições no que tange a geração de despesas com pessoal; h) condições no que tange a geração de despesas com a seguridade social; i) condições no que tange a geração de despesas com as dívidas consolidadas e mobiliárias; j) condições no que tange as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; k) condições no que tange a concessão de garantias; l) condições no que tange a inscrição em restos a pagar.²⁴³

A LRF aponta em seus princípios a prudência, planejamento e transparência, um dever colaborativo para o desenvolvimento econômico e social dos entes públicos, em especial, os municípios, pois, desta forma, o controle mais efetivo dos gastos públicos revelará as reais condições e necessidades que devem ser enfrenadas pelos entes²⁴⁴. Deste modo, o chamado controle social será um instrumento de excelência, cuja atuação eficiente poderá ser o holofote no acompanhamento da gestão pública, empoderando o cidadão com real conhecimento na busca pelo controle de uma Administração Pública que prime de fato pelo interesse público em suas finanças. Desta forma, a busca pela boa administração segue uma regra preestabelecida em lei, o que se tonifica em importância pelo fato de cominar com o atendimento básico às

²⁴² ANDRADE, Rogério Vieira de. A lei de responsabilidade fiscal e seu aspecto evolutivo. Busca Legis. 12 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3498/1/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-seu-aspectoevolutivo/pagina1.html>. Acesso: 20 mai. 2023.

²⁴³ DA CRUZ, Flávio *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 2.ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 16.

²⁴⁴ Ibidem.

necessidades dos administrados, uma verdadeira gestão de excelência na conformidade normativa.

É enfático em dizer que o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é balizar a melhoria da administração pública na aplicação do erário em todas as esferas de Poder. As finanças públicas quando regulamentada pela mencionada Lei Complementar, seguindo as diretrizes do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, cujo ponto nodal é o estabelecimento equilibrado das contas públicas, foca na transparência, bem como prevê meios de cooperação financeira por parte da União e uma modernização no modelo de arrecadação de tributos e sua fiscalização. Neste sentido, observa Juliard Ziviane:

O objetivo desta lei é melhorar a administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas, além de assegurar a estabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável do país. O maior beneficiário desta Lei é o contribuinte/cidadão, que passa a contar com a transparência na administração e a garantia de boa aplicação das contribuições pagas.²⁴⁵

Uma das maiores conquistas observadas na LRF é o fato de que a gestão da coisa pública se torna ainda mais contundente a noção de Estado Democrático de Direito, em que, a elevação ao patamar devido da transparência confirma a necessidade de que o cidadão jamais deverá ser privado das informações, pois o poder é exercido em nome do povo, e tal substância é irradiada, em particular, pelos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização. Assim, observa-se também o artigo 165 da Constituição Federal, está reproduzido o sistema orçamentário encontrado na Lei Complementar que estabelece as normas gerais de direito financeiro, em que se encontram os fundamentos para o sistema orçamentário no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desta forma, com base nas diretrizes da Constituição, a LRF trouxe uma efetivação concreta do controle das contas públicas. Neste sentido, os professores Lucilene Marques, Kárem Ribeiro e Pablo Rogers, afirmam que as finanças públicas devem ser tratadas com profissionalismo, especialmente no que se refere à gestão dos recursos, o que respeita de forma incondicional as políticas orçamentárias da constituição cidadã, e, desta forma, criando uma conotação técnica para que seja efetivado o controle social das contas pública²⁴⁶. Nesta toada,

²⁴⁵ ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 517, 2004. s/n. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6026>. Acesso em: 12 jul. 2023.

²⁴⁶ MARQUES, Lucilene Vieito; RIBEIRO, Kárem Cristina De Sousa; ROGERS, Pablo. Operações Financeiras Públicas Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudo de Caso da Prefeitura Municipal de Uberlândia-MG. Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2005.

pode-se trazer à baila o que se chama de orçamento participativo, instituto de excelência para efetivação deste controle, que sabiamente aduz Marcos Augusto Perez:

O chamado orçamento participativo não encontra, ao que pudemos pesquisar, símile na legislação de outros países. É, portanto, fruto da criatividade dos operadores jurídicos brasileiros e tem ganhado espaço na prática das Administrações estaduais e municipais. [...] Grande apoio a sua adoção veio, mais recentemente, das disposições da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, art. 48 –, que estabeleceram a obrigatoriedade transparência do processo de elaboração das leis orçamentárias. Na verdade, o orçamento participativo é um instituto de participação popular na Administração Pública não vinculante, de consulta, ou meramente opinativo [...]. Tem o objetivo de preparar, sob a condução da Administração, o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo. [...] Procedimento que conjuga a realização de audiências públicas e conselhos participativos, tem seu regime jurídico definido, em parte, pelas observações feitas sobre audiências públicas, e quando for o caso, pelas observações feitas em relação aos conselhos participativos.²⁴⁷

Diz-se que as funções dentro da Administração Pública encontram seu cerne no gerenciamento dentro do que ocorre nos órgãos e entidades, com as devidas construções das políticas públicas, e fomento a participação da sociedade em todo processo de estruturação do orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal notadamente impactou de forma substancial o controle da Administração, e trouxe um aproveitamento efetivo das medidas de planejamento e controle orçamentário. Assim, por meio da lei se pode avaliar o desempenho com mais precisão da execução orçamentária contábil²⁴⁸.

A LRF estabeleceu concretamente normas gerais de finanças públicas para todas as esferas do governo, como já afirmado, as normas impostas por ela exigem a transparência pública como destaque essencial, necessárias em todas as etapas descritas da elaboração do orçamento e da execução das despesas efetuadas. Sem sombra de dúvida, os benefícios da LC 101/2000 são ululantes para a Administração Pública, e a doutrina pátria entende isto de forma uníssona.

Com assertividade, Santolin, Jayme Jr. e Reis descrevem que um notório benefício da LRF é a redução do oportunismo político, este indiscutivelmente uma mazela social, denominado de ciclo político eleitoral²⁴⁹. Noutro giro, Cristiano Soares *et al.* aponta em importante estudo que as vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal se perfazem na fixação

²⁴⁷ PEREZ, Marcos Augusto. A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 178-180.

²⁴⁸ SILVA, Aderiton Bueno. A Contabilidade Pública e o Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública. Faculdade Araguaia, Goiânia, 2012.

²⁴⁹ SANTOLIN, Roberto; JAYME JR. Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. Revista de Estudos Econômicos, São Paulo, v. 39, p. 895-923, 2009.

de limites para as despesas com pessoal, impondo limites às dívidas públicas com maior planejamento e determinação de metas, visando o controle de receitas e despesas para promoção do equilíbrio das contas públicas²⁵⁰.

Importante salientar que a Lei de Responsabilidade Fiscal segue em perfeita complacência o princípio constitucional da publicidade, sendo que, conforme preleciona as professoras Aruza Macedo e Soraya Siqueira, está diretamente relacionado à transparência das ações da Administração Pública, assim, dando luz aos atos praticados dentro da gestão com sua divulgação oficial para os administrados e/ou qualquer interessado, o que se mostra um fiel requisito de eficácia e moralidade, proporcionando aqui um caminho fundamental para o que se conhece como controle social, apurado pelos cidadãos, afunilando o caminho para a democracia participativa²⁵¹.

Neste aspecto, é compreendido que o princípio da publicidade está coberto pelo manto do direito coletivo, no qual todo e qualquer interessado tem o direito de obter conhecimentos sobre os atos praticados no âmbito da Administração Pública, ele é fator determinante na transparência administrativa, estando com tal princípio umbilicalmente ligado.

Os entes públicos tornaram-se protagonistas na produção e exibição de informações relativas ao caráter contábil da Administração, bem como os custos em geral. Houve um reforço na racionalidade econômica e maior responsabilidade gerencial nas decisões governamentais, com uma efetiva compatibilidade entre a instrumentação institucional e o controle social de todas as entidades alcançadas pela legislação.

Importante salientar o advento da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, chamada Lei da Transparência, que teve como função acrescentar dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), cujo maior objetivo foi tornar obrigatória a publicação em tempo real das informações financeiras e orçamentárias de todos os entes federativos, trazendo o campo da publicidade de modo obrigatório a suas informações contábeis. A Lei Complementar nº 131/2009, em suas disposições preliminares afirmam neste sentido:

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real,

²⁵⁰ SOARES, Cristiano Sausen *et al.* A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados em painel de 2000 a 20101. Revista ADMPG, v. 6, n. 1, 2013.

²⁵¹ MACEDO, Aruza Albuquerque de; SIQUEIRA, Soraya de Albuquerque. O Princípio da Publicidade como Forma de Controle dos Atos Administrativos: A Sociedade como Fiscalizadora dos Atos Públicos. 2008. IV Encontro de Iniciação à Pesquisa do Curso de Direito. Fortaleza, Ceará. 2008.

de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.²⁵²

Salienta-se que até a publicação da mencionada lei, as informações contábeis dos referidos entes acabavam ficando, na maioria das vezes, retidas internamente pela Administração Pública, dificultando em grandiosidade o controle externo, bem como o acompanhamento pelos administrados interessados, um grande facilitador de fraudes fiscais, desvios e descontroles orçamentários, e a aplicação desregrada e mal aproveitada do erário.

4.1.3.8 Portal da Transparência

O artigo 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, em uma ampla leitura, elenca os princípios da Administração Pública, afirmando que a transparência é um princípio que deve nortear a gestão, denotando este ser indissociável do princípio da publicidade. No entanto, percebe-se que ainda existem barreiras impeditivas por parte de certos administradores, fazendo com que a transparência das contas públicas seja incompleta ou até intempestiva.

Importante aqui apontar que a informação e a transparência são princípios que devem ser considerados um direito fundamental, de modo que ao cidadão existe o pertencimento das informações dos atos praticados pela Administração Pública, potencialmente, o emprego do dinheiro público. Sem dúvida, conforme aduz as professoras Janylune Gama e Georgete Rodrigues trata-se de um direito fundamental que garante o exercício da cidadania, materializando por meio das informações instrumentos para efetivação do controle social pelo cidadão, que poderá acompanhar com maior precisão o atendimento das demandas das políticas públicas prenunciadas, bem como se a gestão está empregando o erário em prol do real interesse público²⁵³.

Neste sentido, o instrumento da prestação de contas é um desafio que deverá ser enfrentado com muita lucidez por aqueles que pertencem a Administração Pública e aqueles

²⁵² BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 mai. 2023.

²⁵³ GAMA, Janyluge Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. Transinformação, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-58, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862016000100047&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 mar. 2018.

que com eles contratam, pois, a credibilidade e a confiabilidade são requisitos indispensáveis para a manutenção organizacional, vistos como ativos intangíveis para sustentação da boa gestão. A transparência nas contas, de acordo com os ensinamentos de Robson Zuccoloto e Marco Antônio Teixeira, é um instrumento capaz de elevar a credibilidade dos entes públicos, até mesmo, dando excelência as relações internacionais, permitindo melhorias significativas na gestão, quando facilita o acesso a mercados e créditos, bem como notoriamente aponta uma redução da corrupção²⁵⁴.

Destaque de suma importância é apontar que no Brasil, o conquistado direito de acesso à informação, além de ser protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi objeto de compromisso em vários tratados e convenções internacionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13)²⁵⁵, a Declaração Americana de Princípios sobre Liberdade de Expressão (item 4)²⁵⁶ e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 19)²⁵⁷.

Tratar de transparência pública com seriedade é sinônimo de respeitabilidade para o País na seara internacional, como já mencionado em tópico anterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal deu holofote aos controles internos, tornando-os mais presentes dentro da Administração, e de forma a contextualizar sua aplicação com maior precisão, destacou uma das leis basais da Administração Pública financeira, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, bem como aponta-se também a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei Brasileira de Liberdade de Informação).

No serviço público, é incondicional a preocupação com o bom uso dos recursos, condicionados a regulação e legalidade estrita, pois são exigências para o desenvolvimento corriqueiro da Administração Pública, sendo assim, a efetiva estruturação dos controles internos se perfaz em um apoio incondicional para que a gestão pública cumpra as demandas exigidas, conforme destaca Renato Monteiro²⁵⁸.

²⁵⁴ ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 25, 2014.

²⁵⁵ UNODC – Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

²⁵⁶ OEA – Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2023.

²⁵⁷ BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

²⁵⁸ PEREIRA MONTEIRO, Renato. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 159-188, 2015. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, Brasil.

Importante destaque quando se fala de transparência, é a busca por novas tecnologias, e sua incorporação dentro da administração pública para facilitação das informações prestadas aos administrados, como, por exemplo, aquelas que são divulgadas nos portais da transparência e redes sociais. Inevitável o impacto das hodiernas tecnologias nas atividades da Administração Pública, que cunha uma necessidade efetiva de aprimorar as informações para que os cidadãos tenham em tempo real conhecimento dos seus atos pelas vias digitais. Essa facilitação aos meios digitais potencializam o acesso dos administrados às informações fundamentais, o que se identifica como uma base para colaboração aberta e participativa, podendo, inclusive, identificar irregularidades com mais celeridade neste processo de controle social digital²⁵⁹.

Neste caminho, é notório como o modelo de comunicação e a forma de transmissão das informações ganharam celeridade, sofrendo uma mudança drástica, porém, positiva, com os avanços da internet. O cidadão pode ter acesso de forma célere, dando avidez a informação, transparência e à prestação de contas. Assim, é incontestável que a transparência e o acesso à informação se tornaram intencionalmente essenciais a democracia participativa nos processos de controle, o que reflete de forma muito louvável na confiabilidade da gestão e prevenção do oportunismo na Administração Pública.

Ponto nodal no processo de transparência, é a comunicação adequada da informação financeira e orçamentária por parte da Administração Pública, ou qualquer entidade que administre recursos públicos, pois, é neste contexto que o cidadão tomará mais assertivamente conhecimento da forma de gestão, ou seja, a prestação de contas as claras, como observa Ana García e Jesús García²⁶⁰. Porém, as informações devidas aos cidadãos para controle não se resumem aos atos administrativos e emprego dos recursos públicos, estas devem ocorrer de modo que seja entendível para todos, em tempo pré-definido e com detalhamento condizente com o senso comum, o que será capaz de ratificar o aspecto democrático que reflete a necessidade de controle dos atos de gestão praticados por aqueles em nome do povo.

O conceito de transparência, no viés que aqui é apresentado, encontra-se ainda em construção, enfrentando grande dificuldade para sua formatação isonômica, muitas vezes, sendo utilizado como sinônimo de abertura e vigilância, nem sempre condizente com a

²⁵⁹ LEE, Gwanhoo; KWAK, Young Hoon. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government information quarterly. Informação Governamental Trimestralmente*, v. 29, Edição 4, p. 492-503, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1200086X>. Acesso em: 18 jul. 2023.

²⁶⁰ GARCÍA, Ana Cárcaba; GARCÍA, Jesús García. Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, v. 37, n. 137, p. 63-84, 2008.

realidade. A transparência é uma das maiores materializações do conceito real de Estado Democrático de Direito, condizente com o que se busca afirmar referente à democracia participativa como controle social.

Noutro giro, em pesquisa realizada por Cláudia Ferreira Cruz *et al.*, tendo como objetivo central identificar o nível de transparência das informações no que tange as informações da gestão públicas disponíveis em portais da transparência. Neste sentido, os autores utilizaram como metodologia um modelo de investigação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGPM), no qual foi espelhado em códigos de boas práticas internacionais de transparência e governança, bem como na legislação pátria aplicada. Tais estudos resultaram na observação de baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios estudados, visto que, foram 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil²⁶¹.

Disso, resulta que existem discrepâncias substanciais entre a efetiva transparência verificada nas mais variadas Administrações Públicas no País, se observado os acima citados. Então, sem dúvida, o processo de transparência em todas as suas formas, uma delas sendo o que aqui é tratado – portal da transparência – transparência esta em desenvolvimento, e muito precisa ser elevada pelos meios de controle para que cumpra o seu fiel papel estabelecido nas diretrizes legais e constitucional.

Diante disso, aponta-se que a transparência dos atos de gestão pública se revela ponto de partida para excelência do controle social, em que o administrado, bem como qualquer outro interessado, poderá verificar a compatibilidade daquela gestão pública com a boa administração, verificando se o interesse público está sendo perseguido em sua real necessidade.

²⁶¹ CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparência da Gestão Pública Municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>. Acesso em: 10 jun. 2023.

5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL PRÁTICA NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A participação social na prática como forma de controle se perfaz no engajamento da sociedade como promotora e indutora da materialização das políticas públicas, sendo a detentora da essência do Poder pautado na formatação do Estado Democrático de Direito. Assim, temos por base ações que possam partir dos cidadãos individuais ou coletivamente, para busca de uma Administração Pública justa, isonômica e imparcial. Quando o cidadão passa a agir no intuito de preservar os direitos constitucionais garantidos, que abarquem um sentido de sociedade na essência da palavra, ou seja, de uma convivência harmônica e organizada, encontra-se clareza no que se quer apontar como democracia participativa e sua efetivação por meio do controle social.

Vários são os mecanismos que podem ser utilizados para que o impulso deste controle possa partir do próprio cidadão, independente de atos que envolvam o Estado, pelo menos, inicialmente, pois, o objetivo será alcançar este e suas ações. A prática na rotina do cidadão permeia muitas possibilidades neste sentido, em especial, com os avanços tecnológicos percebidos. A participação do cidadão enquanto detentor do poder sempre foi o maior sustentáculo da dignidade da pessoa humana, pois ele próprio é o maior beneficiado, tendo sua base na garantia de que todas as ações sempre serão direcionadas ao interesse público, que, como já apontamos, pode ser deduzido aos atos prestados pelo Estado a coletividade, porém, sentidos na individualidade.

Quando um determinado grupo da sociedade se sente na obrigação de controlar as ações estatais, seja preventivamente ou de modo posterior, forma-se muitas vezes ideias que poderão ser contrapostas ao modo já positivado, e assim, o diálogo por meio da democracia participativa do Estado com a sociedade pode alcançar nuances de mudanças pela acepção prática vivenciada, e neste aspecto podemos observar as características do direito posto ter a necessidade de ser revisto, identificado no controle social, pois, muitas vezes, por determinado fato “o problema do fundamento de um direito apresenta-se diferentemente conforme se trate o fundamento de um *direito que se tem* ou de um *direito que se gostaria de ter*”²⁶².

Neste pulsar, os anseios sociais na busca de um controle participativo direto devem ser vistos como enobrecedores, assim, em suas variadas facetas, o cidadão buscará com base na sua experiência social alcançar êxito e utilizar de ferramentas legais para o exercício do poder.

²⁶² BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 5 reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 35.

5.1 Controle Social de iniciativa da Sociedade Civil

O controle social de iniciativa da sociedade civil refere-se ao envolvimento ativo dos cidadãos e organizações da sociedade na fiscalização e monitoramento das políticas públicas, programas e ações da Administração Pública. É uma forma de participação da sociedade na gestão pública, com o objetivo de garantir transparência, responsabilidade e efetividade das ações governamentais.

No que tange a sociedade civil nos processos de controle social, muitos mecanismos são observados, em particular, com o crescimento dos mandamentos constitucionais que permeiam a materialização da cidadania. Assim, o Estado, por si, desenvolveu institutos que, se adequadamente utilizados, podem servir de base para que o cidadão esteja perto das tomadas de decisões, influenciando para que a gestão pública possa ser conduzida com maior proximidade da necessidade social.

Neste sentido, observa-se, como apontado neste trabalho, que no processo de gestão pública o cidadão conta em sua direta interação com mecanismos, como a audiência pública, conferência de políticas públicas, conselho de gestores públicos, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), portal da transparência, bem como outras tantas que possibilitam esta interação, espalhados por diversos campos de atividades do Estado.

A participação da sociedade no controle social da gestão pública não mais é uma condição facultativa, e sim, um sentimento de dever a ser atribuído a todo cidadão, especialmente, aqueles que possuem conhecimento técnico para tal, de acordo com seu campo profissional vivenciado. Obviamente, que os atos administrativos decisórios são atrelados aqueles que possuem função representativa, porém, por meio de uma organização sistematizada, devido a sua vinculação ao interesse público, deveriam passar pelo crivo do “povo”, o que não significa a falência da democracia representativa, mas sim, sua evolução no caráter de democracia participativa.

Os benefícios são encontrados nas mais diversas etapas, pois, quando possível tal participação ampla de atores que possam contribuir para a boa gestão pública, com regras bem definidas, os riscos são mitigados, seja para a observação da necessidade daquele procedimento e/ou contratação, até mesmo, na observação da eficiente execução da entrega. Tem-se menor risco de corrupção, inexistência de equilíbrio, má execução, desvio de finalidade e tantos outros apontamentos que poderiam prejudicar o interesse público.

A participação democrática na gestão pública é peça fundamental. Inclusive, por oportuno, válido mencionar que se observa uma convergência direta no que tange a indisponibilidade do interesse público sobre o privado, o que se pode concluir ressaltando o que ensina o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

58. A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por impropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-lo – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispor a *intentio legis*. [...] Em suma, o necessário – parece-nos – é encarecer que na administração pública os bens e o interesse *não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador*. Antes, pare este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela.²⁶³

É neste sentido que se caminha com esta importante evolução que permeia a essência da democracia. Qualquer modo de operar do gestor público estará indisponível, devendo perseguir de pronto o interesse coletivo, ou seja, o interesse da sociedade, que pode (e deve) controlar os atos de planejamento e execução da Administração pública. Sem dúvida, o modo participativo conduz de forma direta aos anseios mais basais do administrado, com viés de efetividade no seu interesse direto. A proximidade eficiente do cidadão no controle da gestão pública eleva a realidade para patamares de uma condução gerencial em linha reta.

A abertura ao diálogo com os interesses privados e à integração do interesse público compartilhada com os cidadãos fará com que o modo de atuação da Administração se desloque da edição de atos singulares, coativos e impositivos para a noção de um conjunto coordenado de atos com lugar para que o procedimento requerido por tal abertura se desenvolva. O que se observa é a substituição dessa forma unilateral, impositiva e singular de agir, por um conjunto orgânico e sistemático. E mesmo quando for necessário o emprego da manifestação coativa, tal manifestação deverá dar-se posteriormente a um procedimento aberto ao diálogo e à participação, no contexto de um todo sistemático.²⁶⁴

Há muito se observa esta gradativa, porém lenta, evolução com maior participação dos administrados junto as tomadas de decisões na gestão pública, que se materializa em forma de controle da Administração Pública, em potencial, o controle social, que é pujante para a boa

²⁶³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 63-64.

²⁶⁴ NETTO, Luísa Cristina Pinto e. A contratualização da função pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 67 apud PIO, Nuno Roberto Coelho. *Participação e controle social da Administração Pública: regime jurídico dos conselhos de políticas públicas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2017.

administração. De modo importante, o professor argentino Roberto Dromi, aponta com maestria em sua classificação dos controles públicos o que chama de controle extraorgânico.

4.3 Controles extraorgânicos: comunitário o social. O control extraorgánico es control extraorgánico el llevado a cabo por asociaciones intermedias (partidos políticos, cuerpo electorales, consejos profesionales, ligas, organizaciones o asociaciones de consumidores, consejos económicos y sociales, etc.). A través de dicho control se sustituyen parcialmente los procedimientos tradicionales de formación de decisión mediante la colaboración de los sectores interessados, ya sea a nível de consulta o de asesoramiento previo a la emisión de acto administrativo. Tal es lo que sucede com las audiencias públicas previstas em los marcos regulatórios de sectos eléctrico (ley 24.065), del gás (ley 24.076), y las previstas para el PEN (decr. 1.172/03), anexo I), o la previsión de reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos (decr. 1.172/03, anexo VIII). A este tipo de control también se lo denomina social o comunitário.²⁶⁵

E aqui, mergulha-se na necessidade de uma evolução ainda maior dos administrados junto aos atos de gestão pública. Pois, estes, por sua vez, em quase todos os campos de atuação, possuem notória expertise para “assessorar” a administração na condução do melhor modo de administrar. Os atos preparatórios, executórios, avaliativos dos resultados alcançados e fiscalizatórios, sejam quantitativamente ou qualitativamente observados, quando albergados pelo caráter real de participação popular em seu controle direto, serão em excelência a efetiva materialização do Estado Democrático de Direito.

Não se vislumbra uma diferente forma de condução do Estado, até porque, o poder do povo é a ordem primária da Constituição de 1988, que, em seu artigo 1º, fundamenta na nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, visto que, eleva de forma categórica o mais importante dos princípios basais da democracia, qual seja, a soberania popular, de tal modo que afirma no mencionado artigo que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”²⁶⁶.

Deve-se encarar o controle social, dentro do viés da democracia participativa, como parte integrante da Administração Pública, como uma das etapas dos atos administrativos, naquilo que couber. Como já afirmado, em nada a participação direta maculará a constitucional e importante democracia representativa, pelo contrário, será um instrumento agregador para que as melhores decisões sejam tomadas por aqueles que em seu dia a dia cumprem o ofício de gerir o Estado após escolha desta mesma sociedade que o auxiliará nas tomadas de decisões, e nesta via, importante as considerações de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, aduzindo que “o

²⁶⁵ DROMI, Roberto. Derecho administrativo. Buenos Aires; Madri: Hispania libros, 2009. p. 1001.

²⁶⁶ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. Controle democrático da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 51.

único sistema de controle verdadeiramente eficaz é o que considera a sociedade como agente e força motriz”, entendimento este que corrobora a força vinculante que se impõe sobre a necessidade cada vez maior da participação direta da população na gestão e no controle da Administração Pública²⁶⁷.

5.1.1 Atores do Controle Social

Identificamos como atores do controle social dentro da sociedade civil o cidadão individual, grupos, empresas, organizações não governamentais, associações, sindicatos, movimentos sociais, comunidades locais, bem como todos os modos de agrupamento de indivíduos que possam representar interesses e demandas da sociedade. Esses atores têm o papel de monitorar, fiscalizar, acompanhar e avaliar as ações do governo e das instituições públicas em diversas áreas, como saúde, educação, meio ambiente, segurança, entre outras. É o ciclo girante de gestão e controle que se aduz neste trabalho, sempre na busca pelo bem comum em concretização da dignidade humana.

Os cidadãos, como membros da sociedade civil, desempenham um papel fundamental no controle social ao exercerem sua cidadania de forma ativa, participando de fóruns, audiências públicas, conselhos, comissões e outras instâncias de deliberação e tomada de decisão, como se pode perceber quando explanado sobre tais institutos. É caminho e mecanismo para eficiência na Administração Pública. Os atores do controle social pautam suas ações, por exemplo, por meio da transparência, proposição de políticas públicas e fiscalização efetiva na observância dos atos administrativos na vivência social. Sobre o assunto, José Murilo de Carvalho bem afirma que:

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez [...] a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política.²⁶⁸

É possível perceber o cidadão individual como o primeiro ator da prática do controle social, e suas manifestações se irradiarem isoladamente ou dentro dos grupos de convivência. Segundo Marshall, “o dever de auto-aperfeiçoamento e de auto-civilização é, portanto, um

²⁶⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contas públicas: novo paradigma. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ano XXI, n. 26, 2004. p. 13

²⁶⁸ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 11.

dever social e não somente individual porque o bom funcionamento da sociedade depende da educação de seus membros”²⁶⁹. Assim, a educação e o aperfeiçoamento do cidadão são fundamentais para o funcionamento justo e adequado da democracia participativa, bem como para atender as latentes demandas da ciência e qualificação técnica para o exercício profissional, tal qual deve ocorrer com o agente público para que esta interface de Administração e sociedade ocorra de modo isonômico.

Neste sentido, aponta-se as organizações da sociedade civil, como as ONG’s, associações, fundações e movimentos sociais em geral como referências de suma importância no controle social, quiçá, pode-se dizer que os mais importantes pelo caráter de empoderamento e permeabilidade que estes adquiriram ao largo da história, traduzindo a junção de ideias concatenadas de vários cidadãos num propósito direutivo. Assim, o controle da Administração Pública segue em padrões de justeza, como muito aqui já defendido, no que tange ao entendimento das necessidades real do povo, em particular, para influenciar as políticas públicas e garantir que sejam pautadas pelo interesse público e pelos direitos humanos.

Desta feita, aponta-se em destaque dentre os atores do controle social as associações representativas dos setores econômicos, as instituições de ensino e pesquisa por suas contribuições com análises e estudos, os sindicatos dos trabalhadores que representam e defendem seus direitos e as comunidades locais, tendo relevância estas últimas no papel fundamental que possuem com suas atividades na gestão e monitoramento de políticas públicas dentro dos territórios que atuam.

Em síntese, os atores do controle social na sociedade civil são todos aqueles que se engajam ativamente na fiscalização e na participação na esfera pública, visando garantir a transparência, a responsabilidade e a qualidade das políticas públicas, bem como a defesa dos direitos e interesses da sociedade, trazendo efetividade a esta forma de participação direta junto as atividades do Estado.

5.1.2 Sociedade Civil Organizada

Ao contexto deste estudo, salienta-se que uma atuação de excelência para o controle social de iniciativa da sociedade civil são as Sociedades Civis Organizadas, Organizações da Sociedade Civil (OSC) ou Organizações Não-Governamentais (ONG), referindo-se a “toda organização que não pertence a nenhuma instância do governo municipal, estadual ou federal,

²⁶⁹ MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 74.

tendo sido utilizado pela primeira vez pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1950”, conforme preleciona o professor Fernando Tenório²⁷⁰.

De acordo com Evelyn Ioschpe, trata-se de:

Entidades não governamentais que expressam a sociedade civil organizada em busca de soluções próprias para suas necessidades e problemas, objetivando o interesse público em diversas áreas e segmentos (sejam elas associações, fundações de direito privado, ONGs, entidades religiosas) trata-se de um novo arranjo institucional que foge da lógica do Estado e do mercado e, que determina uma nova relação entre a Sociedade e o Estado, tem se mostrado capaz de ser determinante para a mobilização social e de transformação da realidade em que está inserida.²⁷¹

Tendo estas um caráter privado e autônomo, são respeitadas, em especial, por não possuírem fins lucrativos, caracterizando-se como fundações públicas ou privadas, como cooperativas ou como associações civis. Veja-se:

- a) Fundações Públicas: Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (art. 5º, IV, Decreto-Lei nº 200/67²⁷²).
- b) Fundação Privada: entidade em que “seu instituidor fará por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la”, constituindo-se para fins de assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; atividades religiosas (art. 62, Código Civil de 2022²⁷³).

²⁷⁰ TENÓRIO, Fernando G. Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 46.

²⁷¹ IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). 3º setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1997. p. 26.

²⁷² BRASIL. Decreto-Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

²⁷³ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

- c) Associações ou Sociedades Civis: Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos, sendo uma organização resultante da reunião legal entre duas ou mais pessoas, com ou sem personalidade jurídica, sem fins lucrativos para a realização de um objetivo comum (art. 53, do Código Civil de 2022²⁷⁴).
- d) Cooperativas: “atividade decorrente das iniciativas ligadas ao sistema cooperativo, originário do setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse público” (art. 1º, da Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971²⁷⁵ – define a política nacional do cooperativismo e instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas).

Neste sentido, as citadas entidades, possuem notória atuação e respaldo social para permearem suas atividades no controle social, sendo munidas de experiências significativas e segmentadas. A sociedade civil organizada desempenha um papel fundamental no controle social, atuando como uma força independente e engajada na fiscalização e no monitoramento das ações do governo e na defesa dos interesses coletivos.

Conhecendo alguns tipos de sociedades civis organizadas, destaca-se que a relação entre a Administração Pública e estas estão construindo experiências significativas, com elevado crescimento do controle social prático. Neste sentido, sociedade civil organizada desempenha um papel fundamental atuando como uma força independente e engajada na fiscalização e no monitoramento das ações do governo e na defesa dos interesses coletivos.

A atuação da sociedade civil organizada no controle social contribui para o fortalecimento da democracia, a promoção da transparência, a garantia de direitos e a prestação de contas dos agentes públicos. Ela compõe um cenário de suma importância na construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e participativa.

5.2 Autorregulação privada – *Sociedade Civil Organizada no Controle Social da Administração Pública: uma alternativa sustentável?*

Os elementos estruturantes da autorregulação privada referem-se aos componentes fundamentais que constituem um sistema de autorregulação adotado por organizações privadas em determinados setores ou indústrias. A autorregulação privada, de acordo com o professor André Saddy, é uma abordagem em que as próprias empresas ou associações do setor

²⁷⁴ Ibidem.

²⁷⁵ BRASIL. Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

estabelecem normas, diretrizes e mecanismos de monitoramento para regular suas atividades e garantir o cumprimento de padrões éticos, práticas comerciais justas e responsabilidade social²⁷⁶.

Trata-se, portanto, de um sistema de ordenação (disciplinamento e condicionamento) e controle privado. Normas elaboradas a partir de realidades experimentadas, ou seja, traduções de experiências adquiridas de situações anteriores (costumes edificados), ou vivenciadas por quem as elaboram (costumes em construção). Não são, portanto, meras pautas de comportamento ou guias de como atuar aos quais se devem ajustar quem os elaboram, aprovam e subscrevem ou a eles aderem. São, sobretudo, instrumentos de enorme importância no desenvolvimento da atividade dos sujeitos intervenientes. Funciona, assim, como uma imposição de cargas que, sob a aparência de regras, princípios e valores, deseja-se que sirva de guia à conduta, canalizando o correto funcionamento de quem a elabora, aprova e subscreve ou a ela adere. O cumprimento de tal acordo ou predisposição deve ser fixado em forma prévia, além é claro de estabelecer objetivos concretos e viáveis. Percebe-se que a autorregulação possui uma vinculação estreita com a ideia de moral e consciência pessoal para impor determinadas formas de agir, isto é, parâmetros de conduta. Busca estabelecer normas de boa convivência entre os participantes, garantindo-lhes segurança jurídica e previsibilidade. A segurança jurídica é, em consequência, uma exigência fundamental para o funcionamento de um sistema autorregulatório alternativo ou não à regulação estatal. Além disso, não existindo reprevação ou sanção a irregularidades, a regulação estatal se tornará muito mais desejável. Assim, pode-se inferir que a autorregulação constitui um todo sistemático que integra tanto o momento da produção das normas como os de sua interpretação e aplicação, por isso, não é estranho observar uma ideia de moral, consciência pessoal, mercado e governança.²⁷⁷

De forma mais clara, em sentido literal, Anthony Ogus aponta que a autorregulação significa uma atuação a própria vontade, isolada de forças externas²⁷⁸. Neste sentido, pode-se dizer que tal conceito abarca modelos de autodeterminação de comportamentos, inclusive, aqueles que são estabelecidos em âmbito interno de determinada empresa²⁷⁹.

As competências pertinentes ao ente autorregulador, conforme Gustavo Binenbojm, possuem funções fiscalizatórias, coercitivas e sancionatórias, em uma comparação distante, mas para uma simples demonstração analógica, similares àquelas observadas na condução do poder de polícia administrativa, obviamente, com atuação única e exclusivamente dentro da própria esfera privada dentre aqueles que aderirem as regras voluntariamente, com *animus* de consentimento para serem monitorados por seus pares e/ou aquelas entidades escolhidas para tal finalidade²⁸⁰. Floriano Marques Neto aponta que, sem dúvida, uma forma de regulação, que deve afastar qualquer meio com finalidade não regulatória. Se trata de uma regulação não

²⁷⁶ SADDY, André. Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

²⁷⁷ Ibidem, p. 119.

²⁷⁸ OGUS, Anthony. Self-regulation. In: Encyclopedia of law and economics, v. 5, p. 587-602, 2000.

²⁷⁹ PÉREZ, Diego Selhane. Auto-regulação: aspectos gerais. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Direito regulatório: temas polémicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

²⁸⁰ BINENBOJM, Gustavo. Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador. Rio de Janeiro: Fórum, 2016.

estatal, com afastamento total ou parcial do Estado, com adesão de determinada coletividade excluindo casos de autorregulação individual. Aduz o autor que existem três espécies de autorregulação: a autorregulação espontânea ou voluntária, a autorregulação reconhecida e a autorregulação induzida²⁸¹.

Desta forma, tem-se que a autorregulação espontânea ou voluntária se perfaz naquela desenvolvida por agentes privados independentemente de qualquer delegação ou reconhecimento por parte do Estado, com total autonomia. Sua principal característica é a ausência de envolvimento direto ou indireto de entidades ou órgãos públicos do modelo (auto)regulatório²⁸². Complementando o entendimento, André Saddy:

Percebe-se que, assim, que a autorregulação voluntária ou espontânea funda-se em bases contratuais, desse modo, quem a elabora, aprova e subscreve ou adere a tais instrumentos, submete-se a determinadas normas por meio da sua autonomia de vontade, logo, da mesma maneira que ingressa, pode se retirar livremente. Dessa forma, em atenção à liberdade de associação consagrada na CRFB (Art. 5º, XVII), apenas poderá existir intervenção estatal se os agentes que se autorregulam descumprirem o ordenamento jurídico, afinal, a autorregulação privada constitui um fenômeno que, em nenhum caso, deve implicar a desvinculação ao princípio da legalidade e da tutela judicial.²⁸³

É justificada pela simples vontade privada, que, coletivamente, cria e aplica regras de conduta em determinado setor, fomentando assim o controle social e a própria função social da empresa, em particular, aquelas que atuam junto à Administração Pública, com a finalidade de perseguirem o interesse público, seja em atividades meio ou atividades fim. Uma característica importante na perseguição pela autorregulação setorial é a busca pela boa reputação, com fito de condicionar a atuação com uma imagem ética e íntegra²⁸⁴.

Pode-se ainda neste contexto ser observada uma espécie de autorregulação preventiva, que, segundo Julia Black, tendo como objetivo principal evitar que o Estado, na sua forma de enxergar o setor, regule de modo que, muitas vezes, torna a aplicabilidade difícil e/ou distante da realidade prática, o que pode ocorrer de modo involuntário, em particular, pelo

²⁸¹ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 79-94, 2011.

²⁸² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

²⁸³ SADDY, André. *Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 145.

²⁸⁴ BINENBOJM, Gustavo. *Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador*. Rio de Janeiro: Fórum, 2016.

distanciamento técnico-operacional. Assim, o setor privado encontrou na autorregulação preventiva um modelo voluntário de direcionar e criar as regras nas quais deverão cumprir²⁸⁵.

A autorregulação voluntária pode ser oficialmente reconhecida por meio de um ato estatal de chancela, em que as regras criadas por um determinado grupo são aprovadas pelo Estado, conferindo-lhes *status* público, trazendo uma característica de maior empoderamento, o que, até mesmo, se torna um facilitador para própria administração pública na condução dos seus atos.

Neste caso, aos agentes autorreguladores de natureza privada permanecem com sua natureza privada intocada, todavia, com uma legitimação de suas regras pelo próprio Estado. Ocorre também um modelo em que o próprio Estado autoriza a execução de competências regulatórias a uma entidade privada, para lhe servir de subsídio em ações de monitoramento e fiscalização, se assim desejar²⁸⁶.

A autorregulação regulada ou supervisionada se observa, conforme Gustavo Binenbojm, em um conjunto de disposições que a regulação é exercida, predominantemente por agentes privados, todavia, alcançada por algum tipo de supervisão ou controle estatal variável. É um instrumento alternativo de regulação, no qual os aparelhos imperativos de atuação do Estado são substituídos por técnicas indiretas de regulação, porém, por este monitorados e devidamente compatíveis com as normas vigentes, não conflitantes com os imperativos legais²⁸⁷. Neste sentido, Merè Gardelha aduz que o Estado, por meio da autorregulação regulada, supervisiona os procedimentos de aprovação e aplicação das normas formuladas por entes privados, buscando a garantia que estas serão aderidas por seus destinatários, bem como a capacidade técnica e o alcance dos objetivos públicos dos sujeitos privados que as criam, aprovam e executam²⁸⁸.

Existem diferentes elementos que podem compor um sistema de autorregulação privada, dentre os quais é possível citar: Códigos de Conduta; Normas e Padrões; Mecanismos de Monitoramento e Verificação; Participação e Engajamento das Partes Interessadas; e Sanções e Consequências²⁸⁹.

²⁸⁵ BLACK, Julia. Decentring Regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a ‘post-regulatory’ world. *Current legal problems*, v. 54, n. 1, p. 103-146, 2001.

²⁸⁶ MOREIRA, Vital. Autorregulação profissional. Coimbra: Almedina, 1997.

²⁸⁷ BINENBOJM, Gustavo. Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador. Rio de Janeiro: Fórum, 2016.

²⁸⁸ GARDELLA, Mercè Darnaculleta. Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada. Girona: Universitat de Girona, 2003.

²⁸⁹ ABRAPP, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Manual de adesão – Código de Autorregulação em Governança Corporativa. 2019. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2021/01/manualautorregulacaocorporativa.pdf> Acesso em: 31 mai. 2023.

Os Códigos de Conduta consistem em documentos que estabelecem os princípios éticos, padrões de comportamento e responsabilidades que as organizações devem seguir. Os Códigos de Conduta podem abordar questões como concorrência leal, proteção do consumidor, respeito aos direitos humanos, meio ambiente, entre outros²⁹⁰. Esses códigos podem abordar uma ampla gama de questões, dependendo do setor, da natureza das atividades da organização e das preocupações éticas e sociais relevantes, o que, coincidirá com os interesses públicos perseguidos em prol da boa gestão²⁹¹.

Os códigos de conduta podem variar em seu escopo e detalhamento, desde códigos amplos e abrangentes até aqueles mais específicos e detalhados, dependendo das necessidades e características da indústria ou organização em questão. É importante ressaltar que ter um código de conduta não é suficiente por si só, bem como estes devem ter por base os imperativos da lei, em particular, aqueles que regem as relações com a Administração Pública, pois, conjuntamente, serão um instrumento de excelência para que o controle social seja eficiente, proporcionando os fundamentos necessários para aqueles que serão responsáveis por tal monitoramento em prol do bem comum.

A depender do setor e/ou área de atuação, os códigos de conduta podem ter variações em seu escopo e detalhamento, podendo conter diretrizes gerais ou serem mais específicos, a depender do objetivo e necessidade, bem como para que tipo de entidade ou segmento está sendo criado.

Neste sentido, o monitoramento da aplicação dos códigos de condutas deve ser observado com frequência, para que suas implementações sejam efetivas, devendo suas regras serem seguidas. Assim, deverá ser articulada uma estratégia para que todos tenham conhecimento do seu conteúdo, necessidade de seguir e forma como será aplicado. A comunicação deverá ser clara das diretrizes. Ponto muito importante é a constante atualização dos códigos de conduta, visto que, o mercado está em constante mutação, sendo observados avanços tecnológicos, bem como preocupações com comportamentos éticos e socioculturais que demandem maior rigidez. Esta constante revisão e adaptação será fundamental para evidenciar a relevância e eficácia do código de conduta com o passar do tempo²⁹².

²⁹⁰ SADDY, André. Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

²⁹¹ ABRAPP, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Manual de adesão – Código de Autorregulação em Governança Corporativa. 2019. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2021/01/manualautorregulacaocorporativa.pdf>. Acesso em: 31 maio. 2023.

²⁹² SADDY, André. Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Por sua vez, as normas e padrões se referem aos critérios e especificações estabelecidos pelas organizações para regular aspectos específicos de suas operações. Essas normas são desenvolvidas por organizações nacionais e internacionais de padronização, como, por exemplo, a *International Organization for Standardization* (ISO), com o objetivo de promover a qualidade, segurança, eficiência e interoperabilidade em diferentes áreas²⁹³.

As normas e padrões podem abranger uma ampla variedade de temas, desde requisitos técnicos e de desempenho até diretrizes de gestão e responsabilidade social, tais como, qualidade e gestão, meio ambiente, segurança ocupacional, tecnologia da informação e responsabilidade social. Assim, observa-se normas e padrões específicos de acordo com o setor objeto da autorregulação, tais como, saúde, alimentos, transporte, construção civil e energia, o que, poderá ser direcionado aos comportamentos perante as necessidades e atuações que permeiem o interesse público²⁹⁴.

Em regra, quando se fala de autorregulação, a conformidade com as normas é voluntária, todavia, passa a ser obrigatória quando descrita em regulamentações do Estado ou contratos que as obriguem. Outro ponto de suma importância a adesão das normas são as vantagens competitivas que estas proporcionam para benefício dos atores públicos e privados que se relacionam, em especial, pela demonstração de excelência na responsabilidade das condutas²⁹⁵.

Importante aqui é salientar que deverão existir mecanismos eficazes de monitoramento e verificação no cumprimento das normas, podendo estes serem por meio de auditorias, inspeções, relatório de desempenho, revisões periódicas e ações corretivas. Assim, os mecanismos utilizados, quando aplicados com seriedade, passam a fornecer uma estrutura sistemática capaz de verificar o efetivo cumprimento, o que poderá variar conforme o segmento do mercado autorregulado. Para tal, é importante estabelecer critérios claros, indicadores relevantes e métodos confiáveis de coleta e análise de dados²⁹⁶.

Os processos de autorregulação tendem a envolver todos os interessados, tais como, associações representativas do estado, sociedades civis organizadas e comunidade acadêmica o que, para sua efetividade, faz-se de suma importância, visto que, com esta espécie de controle,

²⁹³ CUNHA, Lilian Vieira Ferreira. Efetividade das políticas de compliance: um estudo realizado em empresas listadas na B3. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Controladoria), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/handle/tede2/8248#preview-link0>. Acesso em: 31 mai. 2023.

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ MELO, M. L. C. *et al.* Compliance application process as a strategic tool in the management of a third sector organization. *International Journal for Innovation Education and Research*, v. 9, n. 5, p. 295-320, 2021.

²⁹⁶ ABRAPP, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Manual de adesão – Código de Autorregulação em Governança Corporativa. 2019. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2021/01/manualautorregulacaocorporativa.pdf> Acesso em: 31 mai. 2023.

haverá maior confiabilidade para que se garanta a transparência, a legitimidade e a responsabilidade do processo de autorregulação, criando assim um escopo de controle e responsabilidade social perante a coletividade, seja na aplicação perante o setor público ou privado²⁹⁷.

Dentre os elementos estruturantes da autorregulação, outro que aponta muita importância são as sanções e suas consequências pelo não cumprimento das regras, que podem variar de acordo com o segmento e gravidade do descumprimento, sendo estas escalonadas desde uma simples advertência até exclusão do rol de signatários. Em regra, quando observados tais descumprimentos, apresenta-se um processo administrativo perante um Conselho de Ética formado por profissionais idôneos, imparciais daquele segmento e com notório saber na temática. E mais, quando assim for entendido por tal conselho, se tais infrações também infrinjam normativas estatais, estas deverão ser encaminhadas a estes, seja para aplicação cível, criminal e/ou administrativa, podendo até mesmo levar as consequências de proibição de trato com a Administração Pública por determinado período de tempo.

A autorregulação é um instrumento que, quando utilizado com sua máxima efetividade, poderá trazer benefícios incontáveis para todos os envolvidos, em especial, para cadeira produtiva e consumidores, bem como para a Administração Pública, servindo de auxílio na efetivação da justiça social, por isso, tanto se enfatiza a necessidade de um monitoramento constante por parte os controladores públicos e privados.

O papel crucial da autorregulação privada é o convencimento dos atores do mercado que este processo leva a um caminho em que a demagogia da justeza nos processos concorrenciais e, aqui, incluem-se as contratações públicas, serão muito mais benéficas aos setores autorregulados e ao interesse público na efetividade, em que as normas passam a compor um mosaico quase que uníssono, pois, com a solidificação da ética e integridade, os setores público e privado ganham contornos de um procedimento justo, nas mais variadas frentes de atuação.

Em suma, aqui se eleva a transparência que permeia a tratativa entre os atores que aderem o sistema autorregulado, bem como a Administração Pública que evidencia suas regras próprias cruzadas com aquelas apontadas pelo mercado.

²⁹⁷ ABRAPP, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Manual de adesão – Código de Autorregulação em Governança Corporativa. 2019. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2021/01/manualautorregulacaocorporativa.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2023.

5.2.1 Controle Social por meio da autorregulação privada

O controle social por meio da autorregulação privada refere-se a um mecanismo em que as próprias empresas e organizações estabelecem normas e padrões para regular suas atividades, com o objetivo de atender a requisitos éticos, sociais e ambientais. Esse tipo de controle busca garantir a transparência, a responsabilidade e a conformidade das empresas em relação às suas práticas e impactos.

O objetivo do controle social por meio da autorregulação privada é promover a gestão corporativa e a sustentabilidade, incentivando as empresas a adotarem práticas socialmente responsáveis, a respeitarem os direitos humanos, a protegerem o meio ambiente e a contribuírem para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades em que estão inseridas, aduz os professores Diogens Rocha e Marco Antônio Teixeira²⁹⁸.

Esse tipo de controle social é importante, pois permite que as partes interessadas, como consumidores, investidores, comunidades locais e ONGs, participem ativamente na definição dos padrões de conduta e no monitoramento do desempenho das empresas. Dessa forma, há uma maior transparência e prestação de contas, além de uma maior confiança e legitimidade das empresas perante a sociedade.

No entanto, é necessário destacar que a autorregulação privada não deve substituir a regulação governamental, mas sim complementá-la de modo que o titular do poder, o povo, possa participar diretamente com suas compreensões técnicas de excelência, o que pode ser demonstrado como uma prática hodierna da democracia participativa, e importante manifestação como controle social. A regulação governamental é essencial para estabelecer padrões mínimos e garantir que todas as empresas cumpram com suas responsabilidades legais. A autorregulação privada pode ser vista como um instrumento adicional, capaz de promover práticas além do mínimo exigido por lei²⁹⁹.

Em resumo, o controle social por meio da autorregulação privada é uma forma de engajamento das empresas na definição de normas e padrões éticos e sustentáveis. Essa abordagem permite um maior envolvimento das partes interessadas na administração corporativa e na busca por práticas responsáveis. No entanto, é fundamental que haja um equilíbrio entre a autorregulação privada e a regulação governamental, para garantir a efetividade e a abrangência dos controles sociais.

²⁹⁸ ROCHA, Diones Gomes da; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *O Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública com o auxílio dos Tribunais de Contas Brasileiros*. 2016.

²⁹⁹ Ibidem.

E neste contexto de responsabilidade social, outro viés importante do controle social apresentado pela autorregulação privada, é sua aplicação nas contrações públicas, visto que, como as regras estabelecidas tendem a equalizar o comportamento do mercado privado, a sua extensão a Administração Pública, que pode passar a aderir de forma direta ou via regulação, observará no setor privado, por meio das representatividades setoriais, o exercício do controle sobre seus atos, este, como apontamos, chamado de controle social ou popular.

Neste sentido, em que o controle social pode ser observado a partir de regras que passam a compor um sistema quase que horizontal de mercado público-privado, se detém maior confluência entre os atores envolvidos no processo, o controle social é ponto nodal no sistema democrático em que se passa a assumir a democracia participativa. De forma elucidativa a professora Claudia Cristina Barrilari afirma com clareza:

Quando o Estado entra em crise, consequentemente, a dúvida recai sobre o direito que lhe dá suporte. Contudo, as transformações por que passa o direito podem ser encaradas de ângulo diverso. Podem ser tanto a manifestação de um processo de adaptação de um modelo que mantém sua racionalidade intrínseca preservada como podem ser indícios de um novo conceito, relacionado com o surgimento de um direito mais flexível, maleável, líquido. Podem ainda ser o surgimento de um novo paradigma, do direito em rede e não mais piramidal. Dessa forma, é preciso contribuir para que o direito tenha a estabilidade necessária para atuar de forma positiva sobre a nova sociedade em transformação. Isso só será possível se aceitarmos as mudanças e se nos propusermos a buscar novas forma de integração.³⁰⁰

E continua:

A consolidação da autorregulação passa por uma reconfiguração não só do Direito como do Estado, que não pode mais ser compreendido como um conjunto unitário e isolado, cuja estrutura interna é segmentada de forma hierárquica. Esse novo Estado, denominado por alguns de Estado policêntrico, convive com estruturas mais autônomas, com vínculos horizontais de interdependência, de modo a convergir para a estrutura de rede, acarretando maior flexibilidade para administração pública.³⁰¹

Neste sentido, a essência deste estudo, no que tange a democracia participativa apontando a importância do controle social da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, se perfaz também aqui, vislumbrando que na autorregulação privada, dotada da competência técnica estabilizada e difundida no setor privado, sendo este composto pelo povo, quer individualmente, quer na forma de sociedade civil organizada, passa a exercer o controle social pautado nas normas criadas por eles próprios, e servindo de diretriz para contratações públicas, cominadas com suas normas pretéritas.

³⁰⁰ BARRILARI, Claudia Cristina. Crime empresarial, autorregulação e compliance. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2021. p. 57-58.

³⁰¹ Ibidem, p. 59.

Quer-se aqui dizer que o controle social por meio da autorregulação privada é um controle admitido pela própria Administração, sob o manto da legalidade quando assume a posição de trazer para si por meio de institutos normativos e/ou chancelar determinadas regras do mercado que possam ser benéficas e frutíferas ao interesse público, advinda de organizações que sustentam a relevância pública em suas ações.

5.2.2 Autorregulação no Comportamento do Setor Privado – reflexo da Democracia Participativa na efetividade da Responsabilidade Social

A efetividade da autorregulação privada no comportamento do mercado pode ser questionável devido a vários fatores. Embora a autorregulação possa ter vantagens, como agilidade e flexibilidade na resposta às mudanças do mercado, sua eficácia depende do comprometimento das empresas em seguir as normas estabelecidas, como ensina o Francisco Defanti³⁰².

Assim, para o professor André Saddy, a autorregulação apresenta vantagens decorrentes do conhecimento técnico dos agentes econômicos envolvidos, o que lhes confere a capacidade de produzir normas com maior eficácia e eficiência em comparação à regulação estatal isoladamente. Desta feita, ao serem elaboradas por pessoas capacitadas e familiarizadas com o objeto da regulação e a dinâmica do mercado, as normas autorregulatórias tendem a ser mais adequadas às necessidades específicas do setor em questão, o que, de modo direto, auxilia no que aqui buscamos elucidar que é o fomento a democracia participativa por meio do controle social, em particular, quando se vislumbra os comportamentos daqueles que contratam com a Administração Pública, evitando, ou pelo menos mitigando, a formação de conluios, tratos que possam fraudar procedimentos licitatórios, direcionamento de editais para benefício de determinadas empresas, dentre outras ações oportunistas³⁰³.

Ou seja, a autorregulação privada, quando bem direcionada por profissionais técnicos e entidades sérias, promoverá o rigor dos procedimentos que moldam o comportamento dos atores econômicos privados em todas as suas facetas, o que, indubitavelmente, conduzirá a maior transparência, integridade, justeza e ética nos procedimentos que tenham como consequência direta ou indireta o interesse público.

³⁰² DEFANTI, Francisco. Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos. *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, v. 16, p. 149-181, 2018.

³⁰³ SADDY, André. *Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

A autorregulação privada permite que as normas de conduta sejam estabelecidas de forma mais detalhada do que a regulação estatal de modo isolado, abrangendo uma maior diversidade de demandas do mercado. Além disso, as normas autorregulatórias podem preencher lacunas legais e até mesmo substituir a regulação estatal em determinadas situações, quando assim for necessário e vislumbrado pelo Estado para melhor condução de suas atividades.

Um dos principais benefícios da autorregulação é a flexibilidade que oferece aos agentes econômicos. Ao contrário da regulação estatal, a autorregulação permite uma resposta mais ágil às necessidades de mudanças nas relações comerciais, que servirá de apoio incondicional para que o Estado se mantenha sempre atual na rápida evolução quando operacionalizada isoladamente pelo setor privado, contornando assim muitos dos entraves excessivamente burocráticos observados na operação dentro da Administração Pública, ou até mesmo, oportunismos políticos de cunho imparcial.

Afinal, é o setor privado quem fornece bens e serviços ao Estado para cumprimento do interesse público, vislumbrando, por exemplo, o princípio da livre iniciativa e função social da empresa, o que, sem dúvida, está diametralmente ligado ao interesse público, e quando por ele, o Estado, for chancelado, cumprirá os imperativos legais que baseiam o Estado Democrático de Direito e o Regime Jurídico Administrativo, pautado na legalidade. Isso significa que as normas autorregulatórias chanceladas pelo Estado podem ser adaptadas com maior rapidez para acompanhar as demandas e dinâmicas do setor, garantindo uma maior eficiência na regulação³⁰⁴.

Essa flexibilidade da autorregulação é particularmente valiosa em setores com mudanças rápidas e constantes, nos quais as regulamentações estatais podem ser lentas e burocráticas, dando azo ao real cumprimento do princípio da continuidade dos serviços públicos³⁰⁵, que, em alguns momentos, podem ter aspectos morosos quando comparados a

³⁰⁴ TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A auto-regulação profissional no Brasil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Direito regulatório: temas polémicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

³⁰⁵ “Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração. [...] Não é dispensável, porém, acentuar que a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência, hoje expressamente mencionado no art. 37, *caput*, da CF, por força de alteração introduzida pela EC nº 19/1998, relativa à reforma do Estado. Logicamente, um dos aspectos da qualidade dos serviços é que não sofram solução de continuidade, prejudicando os usuários. [...] Na verdade, o princípio em foco guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público. Em ambos se pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares.” (CARVALHO FILHO,

dinâmica célere que se observa, por exemplo, nos produtos e serviços que envolvam alta tecnologia. Ao permitir uma resposta mais ágil e adaptativa, a autorregulação privada pode contribuir para a promoção da inovação, competitividade e eficiência em prol do interesse público.

Um dos motivos para os agentes econômicos adotarem a autorregulação é a insatisfação com a regulação estatal ineficiente ou que não se adaptam as efetivas práticas do setor privado, até mesmo, em procedimentos de fornecimento de bens e serviços para a própria Administração Pública. Novamente, nos direcionando pelos ensinamentos do professor André Saddy, observa-se que ele ressalta que os próprios regulados são os maiores conhcedores do setor em que atuam, e, muitas vezes, a falta de capacidade do Estado em investir em recursos humanos habilitados levou-os a buscar na autorregulação um meio de proteção contra intervenções estatais distorcidas, carentes de expertise técnica e, em alguns casos, motivadas por interesses políticos³⁰⁶. Sobre o assunto, Luiz Roberto Calado, bem afirma:

Uma entidade autorreguladora, ao obter adesão dos participantes do mercado, está mais próxima das atividades que propõe regular, dispondo, portanto, de maior sensibilidade e destreza para avaliar as condições e normatizá-las. Esses aspectos favoreceriam a condução de políticas de custos mais moderados e com maior grau de previsibilidade de seus efeitos. Consequentemente, ameniza-se a dissonância cognitiva entre os agentes, a qual ocorre sempre que demandantes de regulação não têm a adequada percepção do valor contido na informação gerada pela regulação. Com isso, diminui-se a frequência em que as normas tornam ambíguas ou são interpretadas incorretamente. Por outro lado, a elaboração e o estabelecimento, pela própria comunidade, das normas que as disciplinam faz com que aumente a sua aceitação, concomitante a uma maior responsabilidade no seu cumprimento, o que diminui a necessidade de intervenção do órgão regulador.³⁰⁷

Dessa forma, a autorregulação funciona como uma forma de regulação preventiva, estabelecendo normas de convivência e garantindo um padrão mínimo de segurança jurídica e confiança legítima. A ênfase é dada à criação de mecanismos que permitam prever as ações e comportamentos esperados, proporcionando um ambiente mais estável e confiável para os agentes interessados, sejam públicos ou privados. Uma importante crítica à autorregulação privada é sua limitação em lidar com questões complexas de interesse público. Temas como

José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. Ed. rev., ampl. e atual. Até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 34/35.

³⁰⁶ SADDY, André. Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³⁰⁷ CALADO, Luiz Roberto. Regulação e autorregulação do mercado financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise. São Paulo: Saint Paul, 2009, p. 58.

proteção ambiental, direitos do consumidor e desigualdades sociais exigem ação governamental e regulamentação para garantir padrões mínimos e evitar abusos³⁰⁸.

Portanto, embora a autorregulação privada tenha algumas vantagens potenciais, é importante reconhecer seus desafios e limitações. Uma abordagem equilibrada que combine autorregulação e regulamentação governamental pode ser necessária para promover comportamentos responsáveis e éticos entre os atores do setor privado, especialmente em áreas de interesse público. Como já apontado, a autorregulação privada pode ser a grande aliada de toda sociedade, bem como da própria Administração Pública quando se pensa em um mecanismo de controle social, em que o ente autorregulador é também visto como parte do seio social, detentor inato do poder estatal.

Assim, com todos os riscos inerentes para sociedade, aqueles que se comprometem em aderirem voluntariamente este tipo de autocontrole, devem também, assumir o risco do seu descumprimento, em tom maior, pois, a ética, a integridade e a boa gestão, seja pública ou privada, deverá ser um caminho de mão única para o bem-estar de toda coletividade, em todas as suas facetas.

A democracia participativa deverá compor um cenário de inclusão, como fomento a integridade e o bem comum, e não servir de máscara comportamental para oportunistas do setor público e privado, e este fator é ponto nevrálgico para que o controle social seja composto pelos mais variados membros da sociedade, ou seja, o Estado Democrático de Direito sendo balizado por um mútuo controle incessante entre todos os interessados.

5.2.3 Regulação por meio da autorregulação – efetividade do princípio da legalidade balizado no setor privado

A efetividade do princípio da legalidade balizado pelo setor privado nas contratações públicas é um assunto complexo e controverso. Esse princípio estabelece que todas as ações do setor público devem estar em conformidade com a lei, seguindo os procedimentos e requisitos legais estabelecidos. Enfrentou-se, quando abordado na capacitação continuada do servidor público, sua plena aplicação e efetividade, momento em que trouxemos à baila para compor o mosaico do controle social como um dos fundamentos da democracia participativa no Estado Democrático de Direito. Aquiescendo a ideia aqui abarcada sobre o princípio da legalidade,

³⁰⁸ SADDY, André. Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

observa-se sobre o referido princípio o que enfatiza assertivamente o professor Sílvio Luís Ferreira da Rocha:

O princípio da legalidade é princípio específico do Estado de Direito. Ele submete o Estado à lei. É “a *tradução jurídica* de um propósito político”: o de submeter os que exercem função administrativa a um enquadramento normativo que impeça favorecimentos, perseguições ou desmandos. O princípio da legalidade contrapõe-se a quaisquer formas de poder autoritário, porque tem como fundamento a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. O princípio da legalidade submete a Administração Pública ao império das leis. A atividade de todos os seus agentes só pode ser a “de cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo”. A Administração só pode agir segundo a lei. A Administração ‘só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza’.³⁰⁹

Oportuno os ensinamentos do autor, no sentido com o qual se aborda o controle social por meio da autorregulação privada como um dos sustentáculos da legalidade, uma vez que menciona a exaltação da cidadania e soberania popular, e, é neste contexto que se aponta o balizamento das contratações públicas em regras que poderão ser advindas do setor privado, detentor de conhecimento técnico que, muitas vezes, uma administração falha, seja em seu Poder Executivo e/ou Legiferante, não conseguiria alcançar.

Por conseguinte, desponta exatamente o que se deseja dizer sobre controle social e assimilação pela Administração Pública de regras (pré)estabelecidas pelo setor privado. Não se fala aqui de submissão, mas sim de competência, em que a própria lei pode regular os caminhos estabelecidos ou a serem seguidos por meio da autorregulação privada. Em suma, esta é uma ideia central que eleva a importância e autonomia da Administração Pública pelo princípio da legalidade e todo seu regime jurídico próprio que denota consistência ao cumprimento das regras. A efetividade do princípio da legalidade, balizado por regramentos advindos do setor privado, enfrenta desafios significativos. Esses desafios incluem riscos de corrupção e fraude, complexidade das regulamentações, falta de capacidade de monitoramento, conflito de interesses e a capacidade de influência das empresas privadas.

A participação do setor privado nas atividades da Administração Pública pode aumentar o risco de práticas oportunistas, comprometendo a aplicação efetiva da legalidade e minando a transparência e a equidade. Além disso, as leis e regulamentos que regem a Administração Pública são extensos e complexos, tornando desafiadora a interpretação e aplicação adequada dessas normas³¹⁰.

³⁰⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 71.

³¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Compliance: uma Reflexão sobre os Sistemas de Controle nos Setores Privado e Público. Compliance, Gestão e Cultura Corporativa, Rio de Janeiro, n. 28, p. 90-105, novembro, 2016.

Porém, é justamente nestes riscos encontrados que se deve arrimar à espreita por regras que formam uma rede de controle, entre o setor público e privado, com monitoramento constante e regras bem balizadas. Como mencionado, a sociedade civil organizada é detentora de potencial capacidade e influência para caminhar ao lado da Administração com o fito de buscar a ética e a integridade real nas relações público-privado. Eficiência!

Ainda neste caminho, a falta de capacidade de monitoramento por parte dos órgãos governamentais é outro desafio importante, no entanto, deve ser enfrentado e superado quando observado. Recursos e capacidades insuficientes podem resultar em lacunas na aplicação da legalidade e na detecção de violações. O envolvimento do setor privado pode gerar conflitos de interesses, uma vez que empresas participantes podem se beneficiar dos resultados das contratações com o setor público, comprometendo a imparcialidade e a equidade do procedimento³¹¹. Ademais, empresas com maior poder econômico e influência podem exercer pressão sobre as decisões do setor público, levando as práticas que não estejam em total conformidade com a legalidade. Isso prejudica a integridade do processo de contratação pública.

Todavia, quando vislumbra-se a eficiência nos procedimentos de autorregulação privada, que comporá um cenário importante a efetivação do controle social, as empresas aderentes, juntamente com a manifestação positiva da Administração Pública a tais regras, devidamente publicizadas, os riscos passam a diminuir, pois o cumprimento pelo ente privado, chancelado pela Administração Pública, é aplicado a todos de forma uníssona, e, por evidente, a organização responsável no setor privado por resguardar as regras da autorregulação comporá a esfera da máxima transparência e aplicação isonômica a todos.

Esses desafios exigem medidas adicionais para garantir que as contratações públicas sejam conduzidas de acordo com a legalidade, transparência e equidade. É necessário fortalecer o monitoramento, a fiscalização e a capacidade institucional para lidar com os desafios apresentados pelo envolvimento do setor privado. Além disso, promover a conscientização sobre ética e integridade tanto no setor público quanto no setor privado é fundamental para minimizar os riscos de práticas inadequadas³¹².

³¹¹ SADDY, André. Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³¹² DEFANTI, Francisco. Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, ano, v. 16, p. 149-181, 2018.

Desta forma, quando a regulação estatal passa a compor regras eficientes, apontadas de forma que possam gerar real isonomia na competitividade, a proximidade da justeza, quando traduzidas na fidelidade do comportamento ético e íntegro, são observados.

Destarte, é de grande valia ressaltar alguns apontamentos da OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico), ainda que pendente a oficialização do nosso País como membro oficial de tal organização, ele compõe um cenário de grande alcance nas relações diretivas, em particular, quando participa de comitês, convenções e, em destaque, é considerado como um dos “parceiros-chaves” (*Key partners*) do organismo, o que nos leva a observar a influência e importância que possui perante a Organização, e assim, vice-versa, em especial, diante a iminente acesso por um pedido já efetuado³¹³.

A OCDE, em seu Guia para Avaliação da Concorrência, aponta sobre autorregulação privada, que caminha na direção exata do controle social como forma de efetivar a democracia participativa tão importante e necessária no Estado Democrático de Direito:

³¹³ No dia 29 maio de 2017, o Brasil formalizou pedido de abertura de processo de acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*). Quando o pedido de acesso for aceito pelo Conselho da OCDE, a fase seguinte será a negociação dos termos dessa acesso, processo estimado em 3 a 4 anos, até que o país deposite o seu termo de ratificação. O Brasil, portanto, tem um longo caminho a percorrer. [...] O Brasil iniciou sua aproximação com a OCDE no início dos anos de 1990, quando integrou o Comitê do Aço como país-associado. Aos poucos, passou a participar de outros Comitês, tendo a oportunidade de acompanhar diversas discussões sobre boas práticas em diferentes áreas (OECD, 2015a, p. 3). Em 1994, tornou-se membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE. Em 1999, o Conselho da OCDE decidiu criar um programa direcionado ao Brasil e, desde então, o Brasil passou a ser convidado para todas as reuniões Ministeriais da OCDE (OECD, 2018). No ano 2000, o Brasil deu mais um importante passo ao assinar a Convenção de Combate à Corrupção de Autoridades Estrangeiras. Em 2003, a Portaria nº 92 do Ministério da Fazenda do Brasil, instituiu o Ponto de Contato Nacional – PCN brasileiro para atendimento da exigência contida nas *Guidelines* da OCDE para as Empresas Multinacionais, anexas à Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, cuja adesão do Brasil ocorreu em 1997, quando passou a participar do Comitê de Investimento Internacional e das Empresas Multinacionais da OCDE. O PCN funciona como um grupo de trabalho interministerial e visa promover a implementação das Diretrizes no Brasil e receber alegações de inobservância por ações ou omissões de empresas multinacionais, as quais podem ser apresentadas por qualquer pessoa física ou jurídica. Atualmente, o PCN brasileiro é regido e estruturado pela Portaria Interministerial nº 73 de 2013, que revogou a Portaria anterior. Diante do progressivo envolvimento do Brasil com as atividades da OCDE, e de seu destaque como um significante player no cenário internacional, em 16 de maio de 2007, o Conselho Ministerial da OCDE aprovou uma Resolução denominada *OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*, a qual estabeleceu medidas para fortalecer a cooperação com Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul, por meio de uma política de “ampliação de engajamento” (*enhanced engagement*), o que sinalizou uma maior aproximação com a Instituição. Desde então, esses países passaram a ser considerados “parceiros-chaves” (*key partners*) da Organização, podendo participar mais facilmente de seus órgãos, comitês e grupos de trabalho como “parceiros” (a aprovação pelo Conselho será necessária apenas para a atuação como “associado”), aderir aos seus instrumentos legais e participar dos informes estatísticos e revisões por pares (OECD, 2018). Atualmente, o Brasil atua na vice-presidência de dois Conselhos de Administração: no Centro de Desenvolvimento e no Programa para Avaliação Internacional de Estudantes (PISA). Também participa como membro ou associado em 27 organismos, projetos e atividades relacionadas da OCDE. (THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago Rodrigues São Marcos. Brasil a caminho da OCDE: explorando novos desafios. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., p. 10-29, 2020. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020_OCDE_acessao_BR_FinalTN_pb.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

Em contraste com o modelo tradicional de regulamentação governamental do tipo comando e controlo, tem sido conferido historicamente a algumas profissões liberais e produtores de bens e serviços o poder de auto-regulação (ou de co-regulação). A autoregulação tem uma série de vantagens potenciais: É uma oportunidade para maior cooperação na produção das normas. O envolvimento no processo legislativo de uma associação respeitada no setor em questão confere maior credibilidade à regulamentação produzida, confirmando, por extensão, a sua validade. Este efeito, por sua vez, gera um melhor cumprimento das normas. Envolve os setores e partes interessadas no processo regulamentar, e permite uma alavancagem na utilização dos recursos, a custo reduzido ou nulo, ao integrar estas partes no processo de acompanhamento regulamentar e, em alguns casos, do controlo do seu cumprimento. Os conhecimentos específicos dos participantes dos setores são utilizados na concepção do sistema regulamentar, assegurando que as normas são devidamente adaptadas aos seus propósitos e que a regulamentação formal é minimizada.³¹⁴

Não há dúvida de que a legalidade será alcançada quando da existência de uma regulação que possa pautar, pelo menos em parte, suas diretrizes na experiência do mercado, que servirá de esteio a participação direta do titular do poder nos processos de regramentos oficiais, ainda que os trâmites constitucionais permeiem o caráter da representatividade nos processos legislativos, o que, já se teve oportunidade de apontar neste trabalho: A Democracia Participativa é complementar a Democracia Representativa, ambas tendo na sua gênese o comando popular, sem qualquer excludente.

Autorregulação Privada: A Sociedade Civil Organizada no Controle Social da Administração Pública é uma Alternativa Sustentável? Sem sombra de dúvida, Sim. A composição deste cenário acima delineado se mostra um campo fértil e próspero para que o controle social possa alcançar patamares que louvem a essência mais nuclear do Estado Democrático de Direito. Contratações públicas, por exemplo, poderão ter suas bases nestas regras que, inicialmente, sendo apontadas pelo mercado, mas, geradoras de eficiência no processo concorrencial privado, poderão garantir otimização em todos os sentidos que a Administração Pública deve perseguir, em especial, aqueles observados em seus princípios basais.

A eficiência poderá ser ressaltada quando as regras de forma complementar ajustarem as entregas do privado para o público, os modelos de negócios e produtos, que, como dito, antes delineados apenas pelo setor privado para sua autorregulação, e num caminho natural, encampados pela Administração por meio da regulação dos seus atos, o que cumpre de frente o princípio da legalidade. Ou, até mesmo, quando as regras autorreguladas pelo setor privado

³¹⁴ OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Guia para Avaliação de Concorrência. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>. Acesso em: 11 jun. 2023.

forem chanceladas pelos entes públicos de controle. Sem titubear, está-se diante da efetividade do princípio da legalidade, balizando as contratações públicas por meio de regras que são, ou pelo menos, foram inicialmente criadas pelo setor privado para se autorregular na busca da ética e integridade nas práticas de mercado.

Conhecimentos específicos de atores do setor privado otimizam os processos, combinados com a manutenção da capacidade técnico-profissional do agente público, tem-se uma uniformização dentro do setor público e privado de determinados procedimentos, regras e condutas em geral que, muitas vezes, são maquiadas quando permeiam as relações público-privada. Reitera-se que um controle minucioso deverá ser praticado, e prestações de contas com a máxima transparência. Mas, este já é e deve ser o caminho, motivo que a formação do servidor público deverá ser contínua, o que se vislumbra uma completa rede de tratativas, direcionamentos e trocas de monitoramento constante entre aqueles que se lançam ao controle social e aqueles que exercem suas carreiras profissionais diretamente no seio da Administração Pública.

5.3 O Agente Público como *longa manus* da Sociedade Civil Organizada no Controle Social da Administração Pública

Ao introito deste tópico, para fiel entendimento do que tentou-se demonstrar no discorrer deste trabalho, apontar o agente público como *longa manus* da sociedade na execução do controle social da Administração Pública requer um entendimento das características que perpassam sua atuação, pois, é sabido que estes apenas ocupam um cargo, emprego ou função junto da Administração Pública, assim, pode-se dizer que são cidadãos que preenchem determinados requisitos para se enquadrarem como agentes agindo em nome do povo, e, por conseguinte, representando seus “próprios direitos” enquanto cidadãos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

Neste sentido, deve-se avançar na conceituação das atuações para que seja melhor entendido o que queremos dizer. Para tal, o professor Sílvio Luís Ferreira da Rocha:

O Estado é uma pessoa jurídica dividida em órgãos, que, por sua vez, reúnem um conjunto de competências. O órgão compreende o agente – a pessoa física que atua à

vontade – e a unidade funcional com a respectiva competência, que cabe ao agente exercer. O órgão é composto de agentes públicos, cargos e competências.³¹⁵

E, assertivamente, aduz o mesmo autor:

O agente público é o *elemento dinâmico do órgão*. Ele, dentro dos limites legais e regulamentares, exerce funções estatais e *age em nome e por conta do Estado*, nos limites de sua competência e suas atribuições. ‘Agentes públicos’ é expressão que designa genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda que o façam episodicamente, tais como *agentes políticos, servidores estatais, particulares em colaboração com a Administração*. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, remunerada ou gratuitamente, definitiva ou transitoriamente, política ou juridicamente, exercem função pública como preposto do Estado [...].³¹⁶

Dedilhando ainda as conceituações de agente público, na estrita representação daquilo que aqui se quer demonstrar, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

1. Esta expressão – *agentes públicos* – é mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isso, a noção abarca tanto o Chefe do Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. 2. Dentre os mencionados, *alguns integram o aparelho estatal*, seja em sua estrutura direta, seja em sua organização indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais). *Outros não integram a constelação de pessoas estatais*, isto é, são alheios ao aparelho estatal, permanecem exteriores a ele (concessionários, permissionários, delegados de função ou ofício público, alguns requisitados, gestores de negócios públicos e contratados por locação civil de serviços). Todos eles, entretanto, estão sobre um denominador comum que os radicaliza: são, ainda que alguns deles apenas episodicamente, agentes que exprimem a manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só podem possuir porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem ou, quando menos, tem que reconhecer como estatal o uso que hajam feito de certos poderes. Dois são os requisitos para a caracterização do agente público: um, de ordem *objetiva*, isto é, a natureza estatal da atividade desempenhada; outro, de ordem *subjetiva*: a investidura nela.³¹⁷

O agente público é a força motriz que pode atuar de modo eficaz na materialização do controle social, uma vez que, eles estão em atividade dentro da máquina estatal, assim, todas as operações pertinentes ao interesse público perpassam por “suas mãos” em algum momento da execução, e mais, são detentores de competência funcional e poder de polícia, elementos

³¹⁵ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 211.

³¹⁶ Ibidem, p. 211-212.

³¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 202-203.

faltantes para concretização de inúmeras ações que integram a atividade da Administração Pública, e para cumprimento da legalidade, não poderiam ser executadas pelo particular, individualmente ou coletivamente.

Como bem aduzido pelos autores acima citados, o agente público exerce função estatal, agindo em nome e por conta do Estado, logo, quando vislumbra-se a interface direta entre Administração e administrado, nos convém entender que existe uma convergência íntima na perseguição do interesse público, e qualquer ato contrário do mandatário, será tido como manifestamente ilegítimo por ser este “subordinado” a ordem Constitucional do bem comum, a função administrativa exercida por ele socorre as necessidades para efetivação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, em especial, aquelas que estão sob o manto da dignidade humana. Inteligente os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho sobre a função administrativa e esta vinculação ao interesse coletivo:

Mais tecnicamente pode dizer-se que a função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacente a ordem constitucional e legal, sob o regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica. [...] na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno.³¹⁸

De tal modo, a Administração Pública é a gestora do interesse de toda sociedade civil, não podendo ter nenhum outro objetivo como propósito. Existem os chamados serviços essenciais em que devem ser prestados com o maior alcance possível, pois nestes, os interesses da coletividade são buscados em sua gênese, o que solidifica a essencialidade da representação, existem serviços que são tidos como secundários, em que a Administração Pública, por motivos próprios, possui interesse em fazê-los, todavia, não deixa de ser uma condução da Administração, por meio do agente público, no interesse da sociedade.

De qualquer modo, toda e qualquer prestação por parte do Estado estará vislumbrando o interesse da coletividade, próximo ou remoto³¹⁹. Neste tocante, adentrar no que consiste o significado de serviço público, como lógica indissociável das atividades do agente público na execução de funções, que permeia de forma direta subsídios elementares para efetivação do controle social pelo cidadão. Veja-se os ensinamentos do professor Celso Ribeiro de Bastos:

O serviço público consiste no conjunto de atividades que a Administração presta visando o atendimento de necessidades que surgem exatamente em decorrência da vida social, própria do homem, embora também atendam interesses individuais. Trata-

³¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32 ed. – [2. Reimpr.] – São Paulo: Atlas, 2018. p. 4-5.

³¹⁹ Ibidem.

se, portanto, fundamentalmente da satisfação de algo que emerge da vida em sociedade.³²⁰

O serviço público deve ser prestado de modo contínuo e ininterrupto, significando que a todo tempo os agentes públicos estarão de prontidão para satisfazer a coletividade, e seus anseios por uma Administração justa e igualitária. Suas atribuições requerem um aperfeiçoamento contínuo, como aduzido aqui no capítulo sobre tal temática, e este fato está indissociavelmente ligado às evoluções e às necessidades observadas na condução da vida social do cidadão.

Nos tempos hodiernos a sociedade evolui a passos largos, seja pela tecnologia que desponta incontrolavelmente, seja pela forma de convivência entre os indivíduos que sofre mudanças significativas, isso, em variados contornos conforme a localidade geográfica. A capacitação contínua do agente público não deve ser observada apenas em caráter técnico, mas também, no *modus operandi* de sua tratativa com o administrado no labor diário, visando o interesse comum, estando este agindo diuturnamente na execução de suas atividades com transparência e, certos de que aquela função é de mandatário em nome do povo, o que será caminho reluzente para atuação do cidadão no controle social.

Esta tal perspectiva atrelada aos conceitos de agente público, serviço público e controle social, quando das atividades que levam a interação da Administração e sociedade, uma noção que transcende meras execuções, devendo pautar os delineamentos das relações na chamada ética da responsabilidade, ou seja, temos uma mútua responsabilização de atos para cumprimento do que de fato visa o interesse público, o agente público na execução de suas atividades deverá agir de modo contínuo em nome da coletividade, prestando atenção no imperativo que diz respeito ao direcionamento de seus atos, e da mesma forma, o cidadão poderá atuar de modo a participar de forma direta e ativamente na condução da Administração pública, com a ideia central de que estará ali exercendo um controle para assegurar que esta, na pessoa do agente público, cumpram com os requisitos basais do Estado Democrático de Direito, o que requer respeito e responsabilidade no modo de agir na efetivação do controle social. É uma espécie de horizontalidade de ética, respeito e responsabilidade nas atuações, pois, ainda que atuando individualmente, o cidadão estará ali conferindo o serviço prestado pela Administração a coletividade.

E, sobre a ideia de ética da responsabilidade, em uma tradução que vai totalmente ao encontro do que aqui se quer denotar, o professor Fábio Medina Osório:

³²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 254.

A ética aplicada à função pública – aqui tomada como uma parte da ética pública – tem seu eixo básico na ideia de bem comum e de pessoas ao serviço de interesses gerais dentro do primeiro setor, ou sejam o Estado (direta ou indiretamente presente), tais categorias, como os interesses gerais e o bem comum, é certo, são demasiado amplas, carecendo de integrações normativas pertinentes, tanto no próprio direito quanto noutras searas ético-jurídicas. A ética é a disciplina normativa da atuação dos servidores orientados a satisfazer os interesses gerais da comunidade, a partir do setor público. A ética dentro das instituições públicas que refletem organizações é o assunto de que vamos tratar, vale dizer, uma ética de responsabilidade. De fato, a confiança dos governados nos governantes ou administradores é uma das chaves do sistema democrático contemporâneo [...]. É normal e frequente questionar a validade de uma real distinção entre ética pública e privada, mas resulta evidente que o setor público está acostumado a ter uma ética específica, peculiar, em que há deveres públicos distintos dos deveres privados das pessoas.³²¹

Aspecto importante aduzido pelo autor citado, pois, a ética que aqui apontada, justamente se direciona a ética da responsabilidade que o agente público possui na execução de suas funções em nome da sociedade, primada pela supremacia do interesse público pelo privado, na direção exata de albergar a satisfação coletiva, individualmente sentida, como sustentáculo do empoderamento do indivíduo por meio do controle social, com objetivos claros de responsabilidade na preservação da dignidade humana em detrimento das pressões em que o Estado, outrora, empregava contra o cidadão, como neste trabalho pode-se perceber quando do caminho percorrido até se chegar ao Estado Democrático de Direito, com holofotes de efetividade para participação social direta na Administração. Com maestria, o mesmo autor preleciona:

O objetivo da ética pública é preservar os elementos da ideia tradicional de responsabilidade pessoal contra as pressões da vida institucional, pressões que podem diluir tais responsabilidades no plano coletivo. [...] A ética política exige algumas mudanças na maneira usual de atribuir responsabilidades aos agentes, assim como na de interpretar os princípios a partir dos quais aqueles devem proceder. É preciso deixar de lado certos pressupostos individualistas que determinam, normalmente, a forma de elogiar ou discriminar as pessoas. Não se deveriam julgar os funcionários apenas pela sinceridade de seus motivos ou a integridade de seu caráter. Eles são responsáveis pelas decisões e políticas, produtos de estruturas defeituosas, tanto daquelas que poderiam ter corrigido como das que resultam. A ética política tem por objeto proporcionar um vínculo entre as ações dos indivíduos e as estruturas das organizações.³²²

O agente público como *longa manus* da sociedade civil organizada no controle social da Administração Pública é notadamente uma decorrência natural dos conceitos elencados neste tópico, quais sejam, agente público e serviço público. Assim, quando se estuda as ações do particular na participação da gestão estatal, mais precisamente, no controle social, se está acolhendo uma espécie de horizontalidade responsável. A sociedade civil organizada quando

³²¹ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. Má gestão – Corrupção – Ineficiência. 4º ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 32-33.

³²² Ibidem, p. 33.

atuante, dentre os estudos aqui apontados, se reveste de responsabilidade nas práticas utilizadas em suas relações singularmente privadas, busca transparência, honestidade, igualdade e justiça social entre seus pares. Da mesma maneira, deverá ser a condução de suas relações no trato com a Administração Pública, reflexo direto da busca pelo bem comum, aqui, dando clareza aos conceitos mais embrionários de democracia.

A justiça social nas relações privada-privadas deve subsidiar a justiça social nas relações público-privadas, e neste sentido que emerge o controle social. De tal modo, pode-se aduzir que o cidadão quando investido de função estatal será um elo de ligação no fortalecimento e operacionalização concreta deste controle em face da Administração Pública, no qual, de modo assertivo, ele, o agente público, é detentor do conhecimento técnico e empírico que permeia o âmago da gestão da coisa pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social apresenta impactos significativos na formação do Estado Democrático de Direito, ao permitir que o cidadão, individual ou coletivamente, participe do processo de controle da Administração Pública. O poder emana do povo, que o exerce direta ou indiretamente, a diretriz é pedra angular determinada pela Constituição Federal de 1988. Assim, tem-se que o controle social irradia a essência nuclear do que se chama interesse público, e como aduzido no trabalho, estando este ligado ao conceito de bem comum. A participação popular tem o fito de auxiliar a Administração na busca do bem-estar da coletividade, a ser sentido na individualidade do cidadão.

Observa-se então, a partir do estudo realizado, que operacionalização do controle social, no entanto, encara diferentes desafios, estando ainda em construção, tal qual, o próprio conceito de Estado Democrático de Direito. Com esta premissa, conclui-se que deve ser fomentada no seio social a ideia de democracia participativa e como se vislumbra sua efetivação, para que seja caracterizado o empoderamento daquele que é o verdadeiro dono do poder, o povo.

Neste sentido, ao pensar em democracia participativa por meio do controle social, observa-se que para sua efetivação concreta, deverá haver o suporte da Administração, com o envolvimento real dos agentes públicos, ou seja, todos aqueles ocupantes de função, cargo ou emprego público. Pois, são estes os responsáveis pelo desenvolvimento das atividades do Estado, sejam primárias ou secundárias, são os agentes públicos que podem traçar os contornos que irão facilitar os mecanismos de controle social, respaldando a sociedade em seu exercício.

A interface do Estado-sociedade é peça fundamental para a materialização dos preceitos mais embrionários de democracia, e com avançar da história, uma espécie de horizontalização foi percebida. Uma evolução natural na busca pelos direitos e garantias fundamentais, como real busca pela dignidade humana. São conceitos indissociáveis, que não comportam retrocesso, e a “luta pelo direito” trilha um caminho que transcende as barreiras do tempo e do espaço, esquadinhando a justiça social e a igualdade.

Como aduzido no trabalho, ninguém mais efetivo que o próprio povo para perceber suas necessidades, controlando a condução na função administrativa daqueles que atuam em seu nome, bem como delineando regras e construindo as bases gerenciais que sejam verdadeiramente de interesse social. A prática, a experiência, a necessidade observada pelo cidadão pelo convívio com seus pares, somam-se a competência constitucional estabelecida para a Administração na gestão da coisa pública, por isso, a todo tempo deverá o ente estatal

estar atento aos anseios de participação direta na gestão, e por isso, foi dedicado capítulo próprio para expressar o imperativo, por meio da capacitação continuada do agente público, em estar sempre atual com a evolução técnica, social e cultural da sociedade.

Ao final do estudo, em síntese, conclui-se que a participação direta do cidadão individual e da sociedade civil organizada na Administração Pública é a mais concisa forma de garantir que a construção do Estado Democrático de Direito buscará justeza no seu processo evolutivo, em especial, no sentir de cada indivíduo, esta forma “girante” de execução e controle, como configuração do sistema democrático, pode ser vista como estabilizadora da segurança jurídica esperada, em que, Estado e sociedade se entrelaçam por meio de ações que possam definir a posição de cada um no momento histórico vivenciado.

Por meio da democracia participativa, os atores do controle social e a Administração Pública podem trabalhar em conjunto para alcançar uma gestão mais transparente, eficiente e responsável, beneficiando tanto o setor público quanto a sociedade como um todo, em suma, a efetividade da participação popular pelo controle social da coisa pública pode ser vislumbrada como uma garantia que assegura a tangibilização da ideia de Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ABRAPP, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. **Manual de adesão – Código de Autorregulação em Governança Corporativa.** 2019. Disponível em: <https://www.abrapapp.org.br/wp-content/uploads/2021/01/manualautorregulacaocorporativa.pdf> Acesso em: 31 mai. 2023.
- ALVES FILHO, Emilio Maltez; NASCIMENTO, Artur Roberto. **Desenvolvimento de sistema de custos para avaliação de desempenho do setor público: um estudo de caso do serviço de limpeza urbana do Município de Salvador.** In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2007.
- AMARAL, Roberto. Apontamentos para reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, p. 29-65. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/699>. Acesso em: 07 jul. 2023.
- ANDRADE, Rogério Vieira de. **A lei de responsabilidade fiscal e seu aspecto evolutivo.** **Busca Legis.** 12 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3498/1/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-seu-aspectoevolutivo/pagina1.html>. Acesso: 20 mai. 2023.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional.** 16a ed. São Paulo: Verbatim, 2018.
- ARISTÓTELES. **Os pensadores – Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha.** Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W.D. Ross, 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução a Ciência Política.** 12a ed. São Paulo: Globo, 1999.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- BARBOSA NETO, Pedro Alves; MOREIRA, Luciana de Albuquerque. **Direito de acesso à informação pública: a influência do sistema interamericano de direitos humanos na regulamentação do direito de acesso público à informação nas américas.** XXII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – ENANCIB. Porto Alegre, 07 a 11 de novembro de 2022.
- BARRILARI, Claudia Cristina. **Crime empresarial, autorregulação e compliance.** 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2021.

BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição Dialética para o Constitucionalismo**. Campinas, SP: Millenium Editora, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito – O Triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: PEREIRA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel. **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 32-63.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 2.ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador**. Rio de Janeiro: Fórum, 2016.

BLACK, Julia. Decentring Regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a ‘post-regulatory’ world. **Current legal problems**, v. 54, n. 1, p. 103-146, 2001.

BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia. **Estado, direito e políticas públicas: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Trad. Sérgio Bath, 6 a ed. Brasília/DF: Edunb, 1992.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 5 reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **1909 – Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 4^a ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Qual Democracia?** São Paulo, Loyola, 2013.

BONA, Rodrigo da Silva; BOEIRA, Sérgio Luís. Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 2018.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência – por uma nova hermenêutica – por uma repolitização da legalidade. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL, Marilene Neri; DOS SANTOS, Kátia Paulino. A Importância da Política de Formação Continuada no Desempenho dos Servidores Público. Inovação & Tecnologia Social, v. 2, n. 3, p. 64-72, 2020.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova, organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Diário Oficial da União, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Decreto n° 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Lei n° 9.784, 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 31 mai. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRASIL. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n° 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso às informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Cartilha Orientações para Implantação de uma unidade de ouvidoria. Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto n° 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 58, p. 29-48, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento Econômico e Revolução Capitalista. **Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGVEESP**. Texto para discussão 170. São Paulo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, v. 16, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e Legitimização do Estado Social. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65932/63595>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. v. II, Lisboa, Coimbra Editora, 1973.

CALADO, Luiz Roberto. **Regulação e autorregulação do mercado financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise**. São Paulo: Saint Paul, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a ed. Lisboa: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. Ed. rev., ampl. e atual. Até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. – [2. Reimpr.] – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando. **Controle Social. Tratado de Direito Administrativo: Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tratado-de-direito-administrativo-controle-da-administracao-publica-e-responsabilidade-do-estado/1250396998>. Acesso em: 24 jul. 2023.

CARVALHO, Fábio Lins; SOUZA FILHO, Gilvan Martins. A governança digital na Administração Pública: considerações sobre a democracia participativa e desafios para a efetiva participação popular. **International Journal of Digital Law**, v. 2, n. 2, p. 167-184, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COELHO, Fernando de Souza *et al.* O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). **Administração: Ensino & Pesquisa-RAEP**, v. 21, n. 3, p. 488-529, 2020.

COMPANTE, Robens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjsvMMPg5zBZWrsmk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mai. 2023.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da Gestão Pública Municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CUNHA, Lilian Vieira Ferreira. **Efetividade das políticas de compliance: um estudo realizado em empresas listadas na B3**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Controladoria), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/handle/tede2/8248#preview-link0>. Acesso em: 31 mai. 2023.

DA CRUZ, Flavio et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2.ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEFANTI, Francisco. Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano, v. 16, p. 149-181, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. Buenos Aires; Madri: Hispania libros, 2009.

ENAP. A Rede Nacional de Escolas de Governo. **O que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento**. 2013, Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1297/1/rede_nacional_de_EG_01.pdf . Acesso em: 10 jul. 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contas públicas: novo paradigma. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, ano XXI, n. 26, 2004.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (coord.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo, 2003. p. 325-351.

FILHO, José; ALMEIDA, Fernando. **Tratado de Direito Administrativo: Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019. s/n. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tratado-de-direito-administrativo-controle-da-administracao-publica-e-responsabilidade-do-estado/1250396998>. Acesso em: 10 jul. 2023.

FRAGOSO, Leonardo de Almeida. **A crise da Democracia e a Ascensão da Democracia Participativa.** Artigo apresentado a Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/LeonardodeAlmeidaFragoso.pdf. Acesso em: 07 jul. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Política de formação continuada do servidor público: uma alternativa metodológica à doutrina neoliberal.** Oficina conceitual'construindo a gestão pública, v. 1, 2011.

FRITZEN, Adriano *et al.* O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. **Revista Estudo & Debate**, v. 24, n. 2, p. 7-22. 2017. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1178/1182>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná.** Curitiba. UFPR. 2004.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **Transinformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-58, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862016000100047&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 mar. 2018.

GARCÍA, Ana Cárcaba; GARCÍA, Jesús García. Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. **Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 37, n. 137, p. 63-84, 2008.

GARDELLA, Mercè Darnaculleta. **Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada.** Girona: Universitat de Girona, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em: 11 jul. 2023.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: Notas e um Breve Exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3., p. 97-108, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229/23345>. Acesso em: 12 jul. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro.** São Paulo: Atlas, 2006.

HERING, Rudof von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Edi-Pro, 2001.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

JABUR, Gilberto Haddad. **Liberdade de pensamento e direito à vida privada: Conflitos entre direito da personalidade**. São Paulo: RT, 2000.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la Democracia**. Barcelona: Labor, 1977.

LAMOUNIER, Bolívar. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**, v. 6, p. 39-57, 1992.

LEE, Gwanhoo; KWAK, Young Hoon. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government information quarterly. Informação Governamental Trimestralmente*, v. 29, Edição 4, p. 492-503, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1200086X>. Acesso em: 18 jul. 2023.

LIMA, Danstin Nascimento; ZUFFO, Catia Eliza. O papel da gestão pública na gestão de recursos hídricos: uma gestão contemporânea a luz da governabilidade e governança. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 70143–70154, 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/16969>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LINDEMAYER, Fernanda Matsukur; NETO, Moretto Luis. Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social. **Revista Grifos**, v.27, n. 44, p. 54-76, 2018.

LINS, Isabela Lourenço; SILVA, Viviane Petinelli; FARIA, Claudia Feres. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 249-250, 2012.

ONDERO, Daiane *et al.* A Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo jurídico-econômico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1015, 2006.

LORENZZO, Wambert Gomes de. Abertura da Constituição. Direito & Justiça. **Revista da Faculdade de Direito da PUCRS**. Porto Alegre. Ano 23. v. 24. n. 2, 2001.

MACEDO, Aruza Albuquerque de; SIQUEIRA, Soraya de Albuquerque. **O Princípio da Publicidade como Forma de Controle dos Atos Administrativos: A Sociedade como Fiscalizadora dos Atos Públicos**. IV Encontro de Iniciação à Pesquisa do Curso de Direito. Fortaleza, Ceará. 2008.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG). **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 25, p. 179-212, 2019.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 79-94, 2011.

MARQUES, Lucilene Vieito; RIBEIRO, Kárem Cristina De Sousa; ROGERS, Pablo. **Operações Financeiras Públicas Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudo de Caso da Prefeitura Municipal de Uberlândia-MG**. Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2005.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública FGV**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELO, M. L. C. *et al.* Compliance application process as a strategic tool in the management of a third sector organization. **International Journal for Innovation Education and Research**, v. 9, n. 5, p. 295-320, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – Judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. **Do Estado liberal ao Estado de direito social**. 9a ed. Salvador: Revista Populus, 2020.

MOREIRA, Vital. **Autorregulação profissional**. Coimbra: Almedina, 1997.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração. Recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. Rio de Janeiro: **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. **Controle democrático da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NAHRA, Clicia Maria Leite. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares**. Palestra proferida no Curso de Capacitação aos candidatos a Conselheiro Tutelar promovido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 28 de maio de 2007. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Os-Conselhos-Gestores-de-Politicas-Publicas-e-os-Conselhos-Tutelares>. Acesso em: 11 jul. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Guia para Avaliação de Concorrência**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>. Acesso em: 11 jun. 2023.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2023.

OGUS, Anthony. **Self-regulation**. Encyclopedia of law and economics, v. 5, p. 587-602, 2000.

OSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1997.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa. Má gestão – Corrupção – Ineficiência**. 4º ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PEREIRA MONTEIRO, Renato. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 159-188, 2015. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, Brasil.

PÉREZ, Diego Selhane. Auto-regulação: aspectos gerais. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito regulatório: temas polémicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PÉREZ, Marcos Augusto. **A administração público democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, v. 17, p. 228-250, 2011.

PIO, Nuno Roberto Coelho. **Participação e controle social da Administração Pública: regime jurídico dos conselhos de políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2017.

PIOVESAN, Flavia. A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos. **Revista da procuradoria geral do Estado de São Paulo**, n. 47-48, 1997.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado do Direito ao Estado Democrático do Direito.** 1.ed. Editora Manole, 2018. p. 304.

ROCHA, Diones Gomes da; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **O Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública com o auxílio dos Tribunais de Contas Brasileiros.** 2016.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2013.

RODRIGUES, Karina Furtado. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Revista De Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 142–161, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81091>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 16, p. 81-100, 2018.

SADDY, André. **Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SADDY, André. **Regulação Estatal, Autorregulação Privada e Códigos de Conduta e Boas Práticas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR. Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Revista de Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, p. 895-923, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 4 Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2021.

SCHOMMER, Paulos Chies *et al.* Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, 2009.

SILVA, Aderiton Bueno. **A Contabilidade Pública e o Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública.** Faculdade Araguaia, Goiânia, 2012.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Ailton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista dos Tribunais**, 1988.

SILVA, Roseane Maria Pio da *et al.* Controle Social: A Atuação dos Conselhos Municipais na Região Nordeste. **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n. 101, p. 74- 90, 2018.

SOARES, Cristiano Sausen *et al.* A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados em painel de 2000 a 20101. **Revista ADMPG**, v. 6, n. 1, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Compliance: uma Reflexão sobre os Sistemas de Controle nos Setores Privado e Público. **Compliance, Gestão e Cultura Corporativa**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 90-105, novembro, 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, 2002. Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em: 21 dez. 2020.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 46.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago Rodrigues São Marcos. **Brasil a caminho da OCDE: explorando novos desafios**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., p. 10-29, 2020. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020_OCDE_acessao_BR_FinalTN_pb.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

UNODC – Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

VICK, Fernanda; LAVALLE, Adrian Gurza. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 556-586, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5ycYgLsVDTFXLxgnxLQS5PQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2023.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A auto-regulação professional no Brasil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito regulatório: temas polémicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

WAHRLICH, Beatriz. **A reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: UnB, 1994.

ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 517, 2004. s/n. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6026>. Acesso em: 12 jul. 2023.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, 2014.