



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARIA MARIANA ASSUNÇÃO MORAES

**A IMPORTÂNCIA DO ALCANCE NORMATIVO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE
DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE
PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Salvador

2020

MARIA MARIANA ASSUNÇÃO MORAES

**A IMPORTÂNCIA DO ALCANCE NORMATIVO DO
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE
PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Vitor Soliano

Salvador

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA MARIANA ASSUNÇÃO MORAES

A IMPORTÂNCIA DO ALCANCE NORMATIVO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/2020.

A todos os cidadãos brasileiros que merecem ter seus direitos assegurados, de maneira a reforçar o ideal democrático, o qual foi e permanece sendo a base de uma sociedade livre e participativa.

AGRADECIMENTOS

Me lembro com muita clareza do dia em que escolhi cursar Direito e todos os desafios que encontrei durante essa jornada. Primeiramente agradeço a Deus por toda a força que me concedeu em todos os momentos difíceis, quando eu pensava em desistir, acalmando meu coração e fortalecendo minha fé. Toda honra e toda glória dedicadas a Ele.

Minha lista de agradecimento é grande, mas existem dois pilares na minha vida. Por isso, começo agradecendo a meu pai Gilmar, por todo o carinho e amor ofertado em cada detalhe, em cada abraço, sendo o meu porto seguro. A minha amada mãe Bete, que é a mulher mais importante para mim e quem me deu colo em todos os momentos, é nela que me inspiro todos os dias. Tenho o privilégio e orgulho de ser filha deles.

Agradeço também a minha irmã, Duda, a minha pessoa preferida nesse mundo e com quem tenho a felicidade de dividir os meus dias, sou por ela e ela por mim sempre.

Obrigada a meus avós, por todo o amor e orações que me preenchem a alma.

A minha tia Nete, por sempre acreditar em mim e nos meus sonhos, me enchendo de amor nessa jornada.

Agradeço a toda minha família Moraes e Assunção e a todos os meus amigos por fizeram dessa aventura um lugar de felicidade e companheirismo.

A Vitor Soliano, meu orientador, que de forma majestosa me deu suporte e aceitou me acompanhar nesse trabalho, auxiliando e incentivando a fazê-lo cada vez melhor.

Muito obrigada!!

“Lembre-se que as pessoas podem tirar tudo de você, menos o seu conhecimento.”

Albert Einstein

RESUMO

A ideia do trabalho vislumbra apresentar como o conhecimento e transparência nas informações podem refletir nas ações da Administração Pública e na fiscalização da sociedade. A partir do princípio constitucional da Publicidade e Transparência, trazidos em um contexto democrático, a Constituição Federal de 1988, também denominada de cidadã, ofereceu ao Brasil e ao Poder Público um sistema participativo e consolidou a participação popular no cenário estatal. Averigua-se a finalidade almejada dos princípios norteadores de todo o sistema através da análise dos modelos de administração pública dentro do contexto de alcance normativo e do exercício da cidadania na busca de direitos sociais. Outrossim, avalia a implementação de políticas públicas em virtude da sua significativa importância na busca pelo desenvolvimento social.

Palavras-chave: Princípio da Publicidade; Administração Pública; Participação Popular; Constituição Federal de 1988; Democracia; Políticas Públicas.

SUMÁRIO:

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS | 12 |
| 2.1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE | 14 |
| 2.1.1 Publicidade e o controle dos atos administrativos | 16 |
| 2.1.2 Princípio da publicidade e segurança jurídica..... | 18 |
| 2.1.3 Alcance normativo do princípio da publicidade..... | 20 |
| 2.2 MUDANÇAS COM A CONSTITUIÇÃO DE 88..... | 22 |
| 2.2.1 Processo de redemocratização | 24 |
| 2.2.2 Exercício da cidadania e Participação Popular..... | 27 |
| 2.2.3 Direitos Sociais..... | 29 |
| 2.2.4 A administração pública e os direitos fundamentais..... | 31 |
| 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 34 |
| 3.1 ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS..... | 36 |
| 3.1.1 Os controles da administração pública..... | 38 |
| 3.1.2 Supremacia do interesse público | 41 |
| 3.1.3 Controle Social e Princípio da Publicidade | 43 |
| 3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL | 45 |
| 3.2.1 A descentralização dos atos administrativos | 49 |
| 3.2.2 Administração pública indireta | 51 |
| 4 POLÍTICAS PÚBLICAS | 54 |
| 4.1 O DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 56 |
| 4.2 LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 58 |
| 4.2.1 A Constituição e as políticas públicas | 61 |
| 4.2.2 Políticas Públicas Intersetoriais | 63 |
| 4.2.3 Políticas Públicas e a efetivação de Direitos Sociais | 65 |
| 4.3 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL CONTRA A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 68 |
| 5 CONCLUSÃO | 71 |
| REFERÊNCIAS..... | 74 |

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país conhecido historicamente pela sua significativa extensão territorial e pelos diversos momentos políticos já vivenciados. O grande marco da promulgação da Constituição Federal de 1988 desencadeou um momento marcante no viés de atuação da Administração Pública e, conseqüentemente, o seu comportamento frente a sociedade, suas necessidades e ascensões, seja diante do âmbito privado como do público, entre políticas e ações efetivas.

A inclusão do Princípio da Publicidade no texto constitucional da década de oitenta abriu caminhos e alertou mais uma vez sobre o dever de informar e as influências positivas que a divulgação de ações administrativas pode exercer sobre a sociedade e suas ferramentas de controle.

Destarte, constata-se a máxima relevância do tema no exercício da atividade administrativa e ações de políticas públicas pelos gestores públicos, enquanto responsáveis por assegurar a máxima eficácia dos valores garantidos pela Constituição Federal.

Como signa impulsionadora da tão almejada democracia, a constituição denominada de cidadã determinou um regime democrático após um cenário marcado por um processo doloroso de autoritarismo e falta de transparência em ações governamentais. A inserção do princípio da Publicidade deixa transparecer a preocupação do constituinte com o grau social das condutas, tanto dos administrados como dos agentes da administração.

Passando a analisar a Administração Pública, o principal desafio gira em torno da efetividade do princípio fundamental na atuação do Poder Público, na tentativa de criar um elo entre as normas positivadas, sua interpretação e a melhor aplicação para atender e atingir o interesse público.

Considerando a importância da participação da sociedade civil nesse processo de democratização do país é de extrema importância para que o Estado persiga a finalidade em prol do interesse público, fazendo referência ao Direito Administrativo e definindo, que compete ao Estado atender a vontade coletiva, priorizando o bem-estar social em prol de interesses individuais.

Os valores que regem o art. 37 da Constituição Federal de 88 se aplicam nas relações administrativas no que tange as normas jurídicas, de modo que, o princípio da publicidade passe de um mero elemento informativo para um elemento essencial e indisponível contra ações corruptas que prejudiquem o efetivo funcionamento da Administração Pública.

Tal prerrogativa aumenta a participação social na elaboração, na prática e na fiscalização de normas jurídicas administrativas, ampliando o espaço social de participação como mecanismo efetivo na realização de políticas públicas.

A implementação e gestão dessas políticas representa a consecução dos direitos sociais e a busca por garantir o desenvolvimento social e os direitos fundamentais consubstanciados na Constituição Federal.

O elo que une os mandamentos constitucionais de publicidade ao gerir a máquina pública e participação social nesse processo permite que as ações estatais atendam de forma mais eficaz os interesses sociais e garanta os direitos fundamentais.

Esse trabalho monográfico é composto por uma Introdução e mais quatro capítulos, trazendo como questão a discussão de como esse princípio constitucional pode ser realmente efetivo no auxílio da fiscalização social e na formação de políticas públicas. O Capítulo 2 “Princípios Administrativos” começa expondo sobre esses princípios e sua importância para a ação administrativa, com um foco direto no Princípio da Publicidade que desenvolve a noção de transparência nos atos público e a possibilidade de controle desses atos por meio dos órgãos estatais e da sociedade.

No Capítulo 3 “Administração Pública” serão abordadas as formas de administração e a relação dessa com o princípio da publicidade. Ocorre nesse capítulo uma exposição dos meios de controle que podem ser exercidos perante os atos públicos e como esse controle interfere na descentralização dos atos e na efetivação de pressupostos constitucionais.

O Capítulo 4 “Políticas Públicas” revela a relação entre essas ações e o direito, trazendo os meios que legitimam e confere-lhes relação com mandamentos da Constituição. Fazendo menção ao princípio já exposto, o capítulo busca relacionar a efetivação dos direitos sociais por meio dessas políticas públicas e constitucionalidade dessas ações, buscando o bem-estar social em detrimento de interesses individuais e corruptos.

Por fim, o Capítulo 5 “Conclusão” busca abordar as análises feitas nos capítulos anteriores, demonstrando uma relação entre os tópicos e a máxima efetiva.

2 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

O direito administrativo é um ramo do direito que regula na esfera jurídica o poder administrativo, oferecendo forma e função ao formato de tripartição dos poderes, contemplando a ideia de diferentes órgãos a quem caiba as decisões do Estado. Essa corrente separa os poderes em quem elabora, aplica e administra.¹

Anterior aos princípios administrativos, existe uma discussão acerca entre a distinção de princípios e regras, assunto abordado em obras de Ronald Dworkin e Robert Alexy². Em resumo, ambos são defensores da tese de separação qualitativa entre os institutos, sendo uma distinção de viés lógico.

O princípio, instituto abordado, permite uma incidência abrangente, coexistindo entre si, não sendo cabível uma discussão sobre validade, solucionando o conflito de colisão entre princípios de acordo com o caso concreto, aplicando aquele que se sobressaí naquele momento.³

Dentro dessa definição, o direito administrativo lida com os princípios administrativos, tendo como principal fonte a Constituição Federal, estando dispostas em diferentes artigos, existindo alguns com importância superior aos demais, a exemplo do art. 37, da CF/88⁴. Esse artigo dispõe sobre os princípios incidentes no direito administrativo, devendo a administração pública obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo esse último inserido por emenda constitucional.

Esses princípios são responsáveis por conduzir a atividade da Administração direta e indireta, auxiliando na compreensão e materialização do Direito Administrativo. Os princípios básicos da Administração Pública foram consubstanciados em regras de observância obrigatória e permanente, de modo a fundamentar as ações dos administradores e resguardar uma boa atuação e finalidade em atingir o interesse social. Dentre os cinco princípios trazidos no texto constitucional, é possível exemplificar outros mandamentos decorrente do regime político adotado, como a

¹ ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2001

² Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977 e Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1984. Versão em português com tradução de: SILVA, Virgílio Afonso da. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

³ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, p. 43

⁴ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.⁵

O princípio da legalidade surge de uma necessidade da sociedade, determinando que toda e qualquer ação do Estado ou de seus agentes, devem estar condicionadas aos mandamentos legais, determinadas em lei. Desse modo, o administrador público fica submetido, em toda a sua atividade funcional, aos mandamentos da lei, não podendo desviar ou se afastar, sob pena de cometer ato ilícito, podendo ser responsabilizado civil e criminalmente.⁶

Esse princípio surge com o objetivo de evitar atuação arbitrária por parte dos governantes, de modo que o Estado e seus funcionários detêm enorme poder nas mãos, devendo respeitar a legalidade para que o poder exercido pela Administração Pública não seja exorbitante sobre os cidadãos.⁷

O princípio da impessoalidade determina que deve haver ausência de subjetividade nas condutas práticas pelos agentes públicos, devendo os atos praticados terem finalidade pública e serem em sua totalidade impessoais, de modo que quem age é o Estado e não a pessoa do agente.⁸

O princípio da moralidade também se apresenta como um requisito de validade dos atos da Administração Pública, demonstrando a obediência não só a mandamentos legais, mas também a padrões éticos e morais considerados pela sociedade.⁹

Nesse sentido, a Constituição Federal, no art. 37, § 4 reforça a importância do princípio da moralidade entre os gestores e servidores públicos, prevendo ainda o dever do uso deste princípio e como os atos de improbidade administrativa podem causar suspensão de direitos políticos, como também a perda de função pública e o dever de ressarcimento ao erário.¹⁰

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.86 e 87.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

⁷ COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009, p.52-53.

⁸ Ibidem. loc.cit

⁹ MARRARA, Thiago (Org). Princípios de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2012

¹⁰ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020

O princípio da eficiência consiste no exercício das atividades públicas com presteza, prontidão e rendimento funcional¹¹, auferindo resultados positivos nos serviços públicos, de modo a atender as necessidades da coletividade de forma mais célere e eficaz.

Nesse sentido, Cristiane Martins¹² determina que o princípio da eficiência:

[...] assume duas vertentes: a primeira é organizar e estruturar a máquina estatal para torna-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória e a segunda, é a regular a atuação dos agentes públicos buscando que esses tenham um melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados.

Diante disso, é possível notar que a intenção do legislador, ao dispor desses princípios, é possibilitar que a atividade pública seja realizada da forma mais célere e eficaz possível, desviando de atos arbitrários e que prejudiquem os interesses públicos.

2.1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O surgimento do Direito decorre de uma necessidade da vida em sociedade, surgindo deste, modalidades próprias como o Direito Administrativo, que se refere ao ramo do direito que trata do Direito Público e, conseqüentemente, da Administração Pública, que tem como principal fonte legislativa a Constituição Federal de 1988.

O texto constitucional no art. 37º determina que a Administração Pública, seja direta ou indireta, deve obediência a determinados princípios, dentre eles o princípio da publicidade.

Segundo Marcio Pestana¹³:

[...] o princípio da publicidade, sublinhe-se, é ínsito ao Estado Democrático de Direito – feliz expressão cunhada pelo artigo 1º, da Constituição Federal - o qual exige, de maneira inquestionável, absoluta transparência na prática de atos, pelo Poder Público, ressalvadas situações especialíssimas, que autorizam o resguardo do sigilo e discrição no tráfego da mensagem, igualmente em obséquio ao interesse público. A publicidade, portanto, na

¹¹ MARRARA, Thiago (Org). Princípios de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2012

¹² MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. O Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: **Caderno de estudos Ciência e Empresa/** Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina. Ano 5, n.2 (2008) – Teresina: FAETE, 2008. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>> Acesso em: 08 set 2020.

¹³ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008.

ordem constitucional brasileira, é a regra, enquanto o sigilo e a discricção a divulgação, a exceção.

Sob a ótica que rege a Administração Pública, o princípio da publicidade traz a necessidade de transparência dos atos do Poder Público, de forma a evidenciar e divulgar o conteúdo de decisões tomados no exercício da sua função.

Na linha dos princípios basilares da Administração Pública, a publicidade é um princípio constitucional que têm relação com valores e fins do Estado, de modo a tornar público e transparente os atos e decisões tomados pelos agentes públicos, baseando-se na observância obrigatória, determinando a ação e interpretação de normas jurídicas¹⁴.

Desse modo, o princípio da publicidade abrange em totalidade a atuação do Estado, não apenas pela necessidade de divulgar oficialmente os seus atos, mais também como forma de proporcionar o conhecimento das condutas internas de seus agentes¹⁵.

O exercício do princípio da publicidade permite dar conhecimento em relação a atos, serviços, com o aspecto de divulgação e efetiva transmissão de informação, independente do meio de comunicação, seja utilizando-se da imprensa oficial, através do Diário Oficial da União, ou outro meio que permita que a mensagem chegue aos seus destinatários¹⁶.

Historicamente, o princípio da publicidade tem relação direta com o Estado de Direito, condicionando ao ente público o dever de oferecer conhecimento aos cidadãos acerca do que a lei determina e o que a produção dos efeitos desta pode gerar na esfera jurídica do indivíduo, consagrando o dever administrativo de publicidade e transparência dos atos praticados pelos agentes do Poder Público¹⁷.

¹⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.144.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ªed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p.653.

¹⁶ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.193.

¹⁷ ELIAS, Gustavo Terra. **Da publicidade à transparência: o percurso para reafirmação da democracia participativa**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faa453efde4ac6a3>. Acesso em: 15 jun. 2020.

2.1.1 Publicidade e o controle dos atos administrativos

Os efeitos oriundos do dever de transparência e publicidade dos atos exercidos pela Administração Pública, perpassa pelo conceito de Estado Democrático de Direito e Estado Social, evidenciando uma forte noção de cidadania e liberdade dos cidadãos para exercer uma vigilância perante os atos públicos¹⁸.

O Estado Democrático vem da palavra democracia, que no grego vem de “demos” que significa povo. Com isso, o sistema democrático ficou marcado pelo povo deter o poder, e os princípios constitucionais surgem como ferramentas para proteger a liberdade e os direitos básicos da sociedade¹⁹. Dentre esses princípios se tem o dever de tornar os atos previamente conhecidos de modo que todos tenham ciência para então submetê-los ao controle de juridicidade.

Então, a percepção notada é que não basta a Constituição Federal dispor de princípios e direitos sociais, pois, a efetivação depende de uma boa atuação do governo e participação do cidadão.

Com isso “a Constituição brasileira é fruto de um processo intenso de transformação da sociedade, em um contexto de mobilização, politização e multiplicação de associação e movimentos sociais jamais vistas em nossa história”²⁰.

O diálogo entre poder público e sociedade decorre da fiscalização exercida pelo povo, que em função do princípio da publicidade consegue alcançar atos até então não conhecidos, visando a segurança jurídica. Diante disso, o entendimento da professora Carmem Lúcia demonstra que os princípios ajudam e asseguram o valor de justiça, demonstrando em uma sociedade política asseguradas pelo regime escolhido, de modo a possibilitar uma relação entre o ordenamento jurídico e os reclames da sociedade²¹, de acordo com suas necessidades históricas e sua visão do que seria uma organização justa de viver e conviver.

Frente ao Estado Democrático, existe a participação cidadã e suas influências para a organização e andamento da Administração Pública. Baseando-se nos ditames da

¹⁸ PETTIT, Philip. **Republican political theory**. *Justice, political liberalism, and utilitarianism*, 2008 p. 389

¹⁹ LEITE, Julio Cesar Sampaio de Prado; CAPPELLI, Claudia. **Transparência de processos organizacionais**. II Simpósio Internacional de Transparência de Negócios. Niterói, 2008, p.200.

²⁰ AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.21.

²¹ ROCHA, Carmem Lúcia. **Perspectiva de Direito Público**. São Paulo, 2011, p.22

Constituição de 88, que também é conhecida como a constituição cidadã, foi consolidado o ideal democrático e trouxe a importância da publicidade e transparência na relação entre Poder Público e a sociedade.

Cabe consagrar que o Estado Democrático é inerente ao princípio da publicidade, caminhando lado a lado, de modo a existir entre esses uma correlação de existência, de modo que para se garantir um Estado com viés democrático, é necessário assegurar uma efetiva participação da sociedade, observando e questionando os atos públicos, materializando esse princípio e assegurando a legitimidades dos atos praticados em benefício da coletividade.

Nesse sentido, a comunicação do Estado com os cidadãos, permite um engajamento popular, possibilitando a cobrança a autoridades administrativas, para que sejam contempladas as exigências e possam produzir políticas públicas condizentes com as aspirações sociais²².

A circulação de informação dos atos dos agente públicos fortalece a democracia, pois a ausência dessa publicidade, inviabiliza que o cidadão tenha o devido conhecimento para conseguir exercer com eficácia o seu direito de participação e controle das decisões estatais que lhes atinja.²³

O controle exercido sobre os atos da Administração Pública deve ocorrer em conjunto, tanto pelos órgãos do poder público como pela sociedade, de modo a facilitar a apresentação de falhas e aplicações irregulares do dinheiro público, dando a importância a discussão sobre o princípio da publicidade e o controle dos atos administrativos. Nesse sentido, o conhecimento de certas informações pela sociedade de ações que perpassam o aparelho administrativo, favorece uma maior participação da população nas definições de políticas públicas e uma crítica a ações que não condizem com as necessidades do povo²⁴.

Torna-se inegável a importância do princípio da publicidade no âmbito das atividades públicas, pois é por meio de informações dadas que se viabiliza a forma de controle

²² ELIAS, Gustavo Terra. **Da publicidade à transparência: o percurso para reafirmação da democracia participativa**. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faa453efde4ac6a3>. Acesso em: 15 jun. 2020

²³ Ibidem. loc.cit.

²⁴ LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.23.

por meio da participação popular, frisando que o livre acesso dessas informações não é o único dever e ser seguido, mas também a necessidade de que essa informação seja facilmente acessível e compreensível, para que a sociedade civil consiga adotar medidas e buscar o interesse público.

O acesso à informação pública é um ponto fundamental para a concepção de uma sociedade civil mais participativa, possibilitando, através de meios constitucionais, a atuação popular e a materialização da legitimidade dos atos praticados em benefício da coletividade, de forma que o princípio da publicidade tem relação direta com o princípio da legalidade dos atos administrativos.²⁵

2.1.2 Princípio da publicidade e segurança jurídica

Outra relação direta que existe com o princípio da publicidade é em relação a segurança jurídica, que é considerado por alguns autores como um princípio, devido ao grande prestígio constitucional e infraconstitucional dado a esse tema a todo tempo. Já outra parte da doutrina defende que os princípios da legalidade, efetividade e da publicidade asseguram a obtenção da segurança jurídica.²⁶

Ao se configurar a República Federativa do Brasil, com o ideal de um Estado Democrático de Direito, o texto constitucional busca incessantemente priorizar os direitos fundamentais e sociais do cidadão, adotando de meios que os protejam e os garantam.²⁷

Nesse entendimento, a política do segredo não é o meio compatível para atingir e consagrar as vontades gerais do povo, tendo-se a necessidade de tornar a relação entre administração e cidadãos visível, dando a sociedade o direito de pedir contas aos agentes públicos pela sua administração. Nesse sentido, por trás dessa exigência de visibilidade é possível notar a segurança jurídica advindo do dever de informar por parte do Estado.²⁸

²⁵ FILHO, Severino Dias da Costa. **Corrupção: fator antiético e antieconômico**. Revista Ágora Filosófica, ano 5, n.2, jul/dez 2005. p.200

²⁶ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.157.

²⁷ MOTTA, Fabrício. Tratado De Direito Administrativo V. li - Administração Pública E Servidores Públicos. 2ª ed. Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

²⁸ Ibidem. loc.cit.

Com o exercício da Administração Pública surge a ideia da busca pelo interesse público, onde os atos administrativos têm a função de gerar um bem maior, atendendo as necessidades sociais e organizando a vida em sociedade. Com base nisso, a Constituição Federal de 88 trouxe no art. 37, alguns princípios que norteiam a ação do Poder Público²⁹.

O referido artigo impõe a Administração Pública para o exercício de sua função a observância de princípios que iram nortear e assegurar maior segurança jurídica aos atos administrativos. Os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência demonstra a relação verticalizada da Administração com cidadãos, devendo a esses obediência e respeitar os limites em sua atuação³⁰.

Nesse sentido, o artigo supramencionado traz ao sistema jurídico brasileiro legitimidade e maior segurança jurídica, visto que as ações da Administração Pública têm como prioridade o interesse público, devendo a sociedade prestar informações sobre seus atos em prol de legitimá-los. “Os princípios do direito são positivos, e não importa se são explícitos ou implícitos, pois são enunciados basilares do ordenamento jurídico, que interage com normas e principalmente com interesses coletivos.”³¹

Essa interação dos princípios constitucionais com o interesse coletivo reflete no modo de como as ações públicas devem ser conduzidas. O princípio da publicidade tem forte relação com o Estado Democrático, e conseqüentemente, com a segurança jurídica.

Neste caso, o autor José Gomes Canotilho relaciona a publicidade em duas vertentes quanto a obtenção da segurança. Na primeira, o dever estatal de promover amplo acesso à informação e conhecimento, garante a participação e controle da administração por parte dos administrados. Em contra partida a esse pensamento, existe o que é chamado pelo autor, de substrato negativo, que seria a possibilidade de limitação ao princípio mencionado, ao permitir o sigilo em casos relacionados a segurança da sociedade e do Estado no tocante ao direito a intimidade.³²

²⁹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.61.

³¹ MARTINS, Wallace. **Transparência Administrativa**. 15ª ed. Recife, 2009, p.23

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003

Cabe esclarecer que os casos no qual o sigilo dos atos públicos encontra-se previstos, são exceções, tendo como regra a divulgação e publicidade desses atos, de modo a obter uma maior segurança jurídica e fortalecer a democracia.

A transparência e visibilidade, abordados pelo princípio da publicidade, na atuação administrativa tem associação direta a reivindicação geral da democracia administrativa³³, demonstrando a evidência dos principais ideais de um estado democrático e seguro aos direitos da sociedade.

2.1.3 Alcance Normativo do princípio da publicidade

Os princípios constitucionais carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota o seu caráter normativo de dever ser. Elencados na Constituição Federal de 1988, esses princípios são tidos como mandamentos nucleares do sistema³⁴.

Esses mandamentos têm relação direta com valores e fins buscados pelo Estado, sendo então de observância obrigatória e determinantes na interpretação das demais normas jurídicas.³⁵

Todo o ordenamento jurídico brasileiro deve estar em plena harmonia com os princípios constitucionais, tendo esses como ideia central de um sistema, tendo a enunciação desses princípios como uma ajuda no ato de conhecimento, de modo que dialoguem de forma harmônica com as regras.³⁶

Diante entendimentos, os princípios são considerados normas que tem um fim a ser atingido, delimitando condutas desejadas no âmbito do Poder Público.

Neste caso, a atuação da Administração Pública norteia-se tanto pela característica de império normativo, quanto pelos preceitos de cunho principiológico inspiradores do sistema jurídico. Os princípios carregam em si uma forma mais abrangente de enunciar, de forma a equivaler seus direcionamentos a orientar o ordenamento jurídico e contribuir na interpretação e observâncias de dispositivos legais.

³³MADAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Editora Fórum, 21º ed, 2016.

³⁴BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

³⁵MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.144.

³⁶SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. Ed. Malheiros. São Paulo, 1992, p.113.

Diante desse cenário, os princípios apresentados pelo artigo 37 da Constituição Federal dão forma ao direito administrativo assumindo destaque na atuação do regime administrativo e devendo ser seguido como forma de controle e fiscalização pela sociedade.

Demonstrado essa importância constitucional dos princípios, o autor Celso Antônio Bandeira de Melo traz que a violação de um princípio é mais grave que a transgressão de uma outra norma, e a desatenção a esses implica em ofensa, não só a um mandamento obrigatório, mas sim a um sistema que comanda as decisões públicas. O desrespeito dos princípios representa para o autor, uma insurgência contra todo o sistema, subvertendo valores fundamentais de uma estrutura mestra³⁷.

O Direito Administrativo brasileiro sofreu muita influência do direito francês e suas bases principiológicas, ganhando mais amplitude com a Constituição Federal de 1988, que consagra expressamente os princípios e sua importância na regência dos atos administrativos. Desse modo, os princípios constitucionais são tidos como estruturantes para o ordenamento e a chave de todos os direitos, objetivando transformar a Administração Pública um sistema com cunho político e social, voltado a atender efetivamente as requisições da sociedade.³⁸

A influência constitucional contribuiu para o reconhecimento da normatividade jurídica dos princípios, tendo como marco a ideia de ser a Constituição uma lei que carrega consigo coercitividade. Desse modo, Carmem Lúcia destaca em sua doutrina, que os princípios foram crescendo em importância e eficiência, evoluindo e se tornando mandamentos de ordem definitiva e definidora de regulações jurídicas.³⁹

A afirmação do princípio como mandamento, permite-se afirmar o caráter de lei dos princípios e a observância do Poder Público de maneira insuperável, demonstrando a importância desses elementos para a ordem constitucional. Ademais, é possível dizer que os princípios são tidos como normas jurídicas de eficácia plena que expressam os valores da sociedade, funcionando para direcionar e fundamentar a criação das demais normas jurídicas.⁴⁰

³⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.144

³⁸ ATALIBA, Geraldo. **Mudança da Constituição**. *Revista de direito público*, nº 86, pp.181-186

³⁹ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes Rocha. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.42

⁴⁰ *Ibidem*. loc.cit.

Nesse sentido, o reconhecimento da força normativa dos princípios permitiu que esses mandamentos ostentem enorme valor jurídico, sendo normas jurídicas hegemônicas em relação as demais, com eficácia plena, imperatividade, vinculando e sendo coercitivas com o Poder Público e toda a coletividade⁴¹. Esse caráter vinculando dos princípios permite que seus ensinamentos e valores sejam seguidos e se efetivem, tanto na ação da Administração Pública, quanto na fundamentação da sociedade.

Consoante a isso, dispõe Carmem Lúcia ⁴²:

“Forma-se, informar-se e conforma-se pelos princípios adotados. São eles que a mantêm em sua dimensão sistêmica, dando-lhe fecundidade e permitindo a sua atualização permanente. É na recriação de seu texto que se permite à Constituição renascer, adequando-se ao sentido do Justo que o povo acolhe em cada momento histórico, legitimando-se pelo movimento incessante, mas sem conduzir à perda da natureza harmoniosa que preside o sistema e que fiz assegurada pela integratividade que a observância dos princípios possibilita”.

Nesse cenário, tem-se os princípios como fundamentos intangíveis e que pelo poder da Constituição, não podem ser afastados pelo administrador, no exercício da função pública, e pela sociedade no desempenho da cidadania.

2.2 MUDANÇAS COM A CONSTITUIÇÃO DE 88

O marco do surgimento da Constituição Federal de 1988 começou muito antes desse ano, tendo início na luta para derrotar o regime militar instaurado no Brasil no ano de 1964. As duas décadas de governo dos militares representou um regime de restrição e a aflição de cidadãos que sofreram sensivelmente com políticas autoritárias e a perda de direitos políticos, sob o efeito do texto constitucional de 1967, considerado altamente autoritário.⁴³

Sufocados por uma ditadura militar cruel instalada e o desgaste do autoritarismo militar, o povo brasileiro começou a se articular socialmente expressos em

⁴¹ FILHO, Marino Pazagglini. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4ª ed. Ed. Atlas, 1999, p.11

⁴² ROCHA, Carmem Lúcia Antunes Rocha. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.42

⁴³ LOURENÇO, Iolando e RICHARD, Ivan. Marco entre a Ditadura e a Democracia, Constituição de 1988 completa 25 anos. Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br>, Acesso em: 09 set 2020.

movimentos sociais organizados, com reivindicações trabalhistas, greves e manifestações populares, como a Direta já. Essas atitudes traduziam o ideal de redemocratização do país junto ao panorama internacional daquele momento.⁴⁴

Se no anos de 1964 o golpe militar estava em ênfase no momento, nos anos 80 o mundo estava com outro discurso, o dos Direitos Humanos. A Nova República instaurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 buscava reaver direitos e liberdades para a população e superar a crise social deixada pelo regime militar.⁴⁵

A Constituição Federal de 1988 representou não só o fim do regime ditatorial, mais também a consolidação de direitos e garantias fundamentais com relação a direitos coletivos que passaram a ser consolidados pelo texto constitucional. Mediante movimentos com participação social, foram incorporadas conquistas democráticas, diante elaboração de leis e políticas públicas que atendam aos anseios do povo.⁴⁶

Diante de tamanha importância, a Constituição de 88 foi denominada de “Constituição Cidadã”, conforme Elisabete Mosca⁴⁷ determina:

[...] essa é a importância que a chamada Constituição Cidadã teve e tem para a retomada das ações e políticas públicas voltadas à construção do chamado Estado Social – na medida em que promoveu a ampliação das liberdades civis e dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

A principal mudança trazida pela Constituição Cidadã foi tratar em primeiro lugar dos princípios fundamentais e dos direitos, sendo um diferencial das demais Constituições, conseqüentemente a ampla participação popular em sua elaboração e o objetivo de se alcançar a plena realização da cidadania.⁴⁸

A Constituição Federal de 88 trouxe no título II os Direitos e Garantias Fundamentais, dividindo em dois artigos muito importantes nesse viés. O art. 5º trata dos direitos individuais, repleto de dimensão social, pretendendo esclarecer a defesa do cidadão

⁴⁴ SILVA, Daniel Neves. Constituição de 1988. História do Mundo. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/>. Acesso em: 09 set de 2020.

⁴⁵ JACOBI, Pedro. **Os velhos problemas, mas sem o déficit**. In: KOUTZIL, Flávio (Org). **Nova República: um balanço**. Porto Alegre: L&PM, 1986, P.256.

⁴⁶ MOSCA, Elisabete Xavier de Albuquerque. **A importância da Constituição de 1998 para a efetivação de direitos**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 09 set de 2020

⁴⁷ Ibidem. loc.cit

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

perante o Estado, com interesses social e político protegidos pela Constituição, sendo esses fundamentais e imprescindíveis a condição humana.⁴⁹

Outra mudança que a Constituição trouxe foi o art. 6º, que trata dos Direitos Sociais, que são preceitos de ordem pública, sendo protegidos pelo texto constitucional, afastando-se interpretações restritivas e sendo cabível aplicação imediata. Desse modo, aos direitos sociais são aplicadas duas regras, que é a subordinação a autoaplicação e a possibilidade de ajuizamento de mandado de injunção se houver omissão por parte do Poder Público em regular normas que preveja um direito social e o seu exercício.⁵⁰

Nesse sentido, José Afonso⁵¹ determina que a Constituição de 88 mudou uma estrutura, de modo à:

“A Constituição estrutura um regime democrático consubstanciando esses objetivos de igualização por via dos direitos sociais e da universalização de prestação sociais (seguridade, saúde, previdência e assistência sociais, educação e cultura). A democratização destas prestações,(...), constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, instituído no art. 1º.”

Diante desses direitos e garantias, a Constituição Federal de 88 trouxe mudanças substanciais ao regime e ordenamento jurídico do Brasil, de modo a se tornar uma das Constituições mais avançadas do mundo, no que diz respeito a proteção de garantias dos cidadãos. Sua promulgação foi de extrema importância na implementação de direitos e objetivos sociais.

2.2.1 Processo de redemocratização

Esse processo de retomada da democracia no Brasil surgiu da necessidade do fim de um regime autoritário e antidemocrático. A ditadura militar se iniciou no ano de 1964 diante de um cenário instável, não só no Brasil como no mundo todo. Em meio a uma tensão mundial pela Guerra Fria com embates ideológicos entre o capitalismo e o

⁴⁹ JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed.. Editora Saraiva, 2011, p.50

⁵⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009. _____. Direitos Humanos fundamentais: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁵¹ SILVA, José Afonso de. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2012. - Curso de Direito Constitucional Positivo. 34.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

socialismo, o discurso dos militares tinha viés protecionista, justificando a intervenção como uma proteção contra a implementação de um regime comunista no Brasil.⁵²

Após a passagem da ditadura militar no país, as fortes influências mundiais fizeram com que o Brasil lutasse pela volta de um regime democrático, iniciando-se um processo de redemocratização no país. Os fundamentos desse processo persistiam em um sistema político contrário ao autoritarismo do antigo regime. A democracia é entendida como um Estado que governa assegurando a liberdade dos indivíduos e a sua participação na vida pública, afirmando direitos humanos e individuais advindos de formas constitucionais, com liberdade de associação e expressão.⁵³

Esse regime democrático tem fortes influências das revoluções políticas do século XVIII, como a revolução francesa, com o lema de igualdade, fraternidade e liberdade, e a revolução americana. O processo de redemocratização surge quando ocorre a queda ou ruptura de períodos com governo autoritários, de forma que a democracia se torna a principal forma de legitimar o poder político vigente.⁵⁴

Dentro desse processo, o advento das Constituições e das Cartas Magnas é de extrema importância para invocação da democracia, sendo esses normativos considerados fundadores de um pacto entre dos governantes e os governados. As Constituições em todo o mundo permitiram a criação de um conjunto de instituições políticas que determinam e limitam o poder popular.⁵⁵

A promulgação da Constituição da República de 1988, com o ideal de neoconstitucionalismo, permitiu que os preceitos expostos no texto legal nortearassem todos os ramos do Direito, inclusive o administrativo, sendo reconhecida a força normativa da Constituição e de todos os direitos expressos nela.⁵⁶

A mudança de um regime excludente e autoritário para uma realidade democrática e garantidora de direitos, ocorreu com a promulgação da Constituição de 88, ademais pelo fato do extenso rol de direitos fundamentais, com aplicabilidade imediata e

⁵² ARAÚJO, Beatriz Panazzo de. Redemocratização do Brasil: você conhece a história política do nosso país? Disponível em: <https://www.politize.com.br/>. Acesso em: 14 set de 2020.

⁵³ RANCIÈRE, Jacques. O ódio a democracia. São Paulo: Boitempo. 2014.

⁵⁴ FILHO, Orlando Villas Bôas. Democracia: A polissemia de um conceito fundamental. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo v. 108. 2013, p 652.

⁵⁵ WOOD, Ellen. Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p 185.

⁵⁶ SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coords.) **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro, Forense, 2009. p. 278-279.

protegidos constitucionalmente. Além disso, o constituinte previu inúmeros princípios carregados de valores e capacidade de reorganizar a aplicação do direito de forma a fundamentar os atos praticados por quem estava no poder.⁵⁷

A visão que se pode retirar da Constituição é que se trata de uma norma que não se limita apenas a constituir um Estado, mais também de determinar e modelar, estabelecendo quais ações e rumos o Estado e a sociedade devem seguir. Essa prática e aplicação do texto legal permitem maior segurança ao regime democrático, sobretudo no que tange o controle de constitucionalidade e a observância obrigatória a mandamentos.⁵⁸

Nesse sentido, a democracia cria uma linha tênue entre o texto legal e seus institutos, e a participação popular nesse processo de retomada e extinção do governo autoritário. Os movimentos sociais que pregavam o fim da ditadura militar, lutava não apenas pela extinção do regime, mas também pela asseguuração dos direitos individuais e coletivos. A questão é que a luta por esses ideais é muito mais fácil e seguro quando se permite um regime democrático.

Com base nisso, a participação popular permite a ideia do termo “democracia participativa”, que surgiu nos anos de 1980, correspondendo então a demanda social que surgiu com a crescente tendência dos cidadãos não apenas se contentarem com o ato de eleger os seus representantes, conferindo-lhes um cheque em branco, mas também com o desejo de participarem mais ativamente do processo estatal.⁵⁹

Essa participação popular nos atos praticados pelo Poder Público foi uma grande conquista do processo de redemocratização, visto que, em um regime autoritário o povo não tinha o direito de participação. O abuso de poder nesse antigo regime era enorme, sendo um dos motivos da existência do princípio da publicidade no atual texto legal.

O Brasil foi marcado por um passado com ditadura militar, sendo necessário a visualização de valores que são importantes para manter a democracia no país, sendo matéria constitucional. Nesse sentido, o poder foi emprestado pelo povo ao agente,

⁵⁷ *Ibidem*. p. 283.

⁵⁸ RIGHI, Eduardo. A importância da filtragem constitucional e do controle de constitucionalidade para a supremacia da Constituição. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, a. 105, v.402, mar./abr.2009. p.170.

⁵⁹ FILHO, Orlando Villas Bôas. Democracia: A polissemia de um conceito fundamental. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo v. 108. 2013, p 653

que deve servir com base no interesse público e não agindo através de vontades próprias, devendo publicitar a obrigatoriedade de tais atos.⁶⁰ Esse processo foi assegurado pela retomada da democracia e consolidado no texto legal de 88.

2.2.2 Exercício da cidadania e Participação Popular

O conceito de cidadania no pensamento popular refere-se somente ao fato de poder votar ou ser votados em eleições. Acontece que, a Constituição Federal amplia esse conceito, dando maior valor a participação do cidadão na vida do Estado, gerando o reconhecimento da pessoa humana como alguém que faz parte da sociedade em que vive, não se restringindo apenas aos direitos políticos.⁶¹

Esse exercício e participação popular na vida ativa do Estado tem respaldo constitucional, como por exemplo, o (art. 5º, inciso LXIII) que garante o exercício da Ação Popular⁶², na qual o cidadão pode propor ação popular caso os agentes tenham praticado ato lesivo, visando proteger o interesse de toda a sociedade. A cidadania versa pela participação efetiva do indivíduo nos atos praticados pelo Estado, englobando vários direitos e deveres, podendo ser essa participação ativa ou passiva, variando do pagamento de impostos, como a fiscalização da aplicação dessa renda.⁶³

O Estado brasileiro é um Estado Democrático de Direito, conforme foi assegurado pelo texto constitucional, e esse Estado é subordinado a um regime de democracia, que possibilita a participação do povo e asseguram os seus poderes. Desse modo, o Estado Democrático de Direito se legitima por essa participação popular, sendo a real representação do exercício da cidadania e o poder do cidadão.⁶⁴

A cidadania tem relação direta com a democracia, visto que o regime democrático depende de uma cidadania ativa para ser realizado, se concretizando com o exercício

⁶⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.144.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁶² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set de 2020.

⁶³ PINSKY, Jaime. **Cidadania e Educação**. São Paulo: Contexto, 2002

⁶⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1999.

de poder do povo, através da soberania popular, que possuem consciência que na democracia existe uma cidadania plena dos indivíduos integrantes do Estado.⁶⁵

O homem que detém direitos tem como pioneiro o direito a ter direitos, o que afirma a dimensão e conceito de cidadania, de modo a permitir a proteção dos direitos e a proteção ao exercício dessa cidadania, de modo que a sua destituição implicaria na perda dos direitos pertencentes ao cidadão.⁶⁶

A participação popular incide diretamente nos atos praticados pela Administração Pública, como uma forma de participação ativa dos cidadãos na gestão pública, pautados na defesa de interesses individuais e coletivos. Trata-se de uma interferência no processo de realização dos atos administrativos, podendo essa intervenção vir de um cidadão individual ou de representantes de grupos sociais.⁶⁷

O controle sobre os atos praticados pelos agentes públicos, pode ocorrer de maneira interna ou externa, na primeira opção, esse controle é exercido pelo próprio órgão, através de auditorias internas. O controle externo acontece quando outro órgão exerce essa função. Independente da forma de controle exercida, ambas buscam fiscalizar a atuação pública e a obediência a princípios constitucionais, sendo um poder de fiscalização e correção frente aos atos praticados.⁶⁸

Dentre esses princípios, existe um que possibilita essa participação popular, que é o princípio da publicidade. Esse princípio busca vedar a existência de atos sigilosos, garantindo uma Administração mais transparente, de modo a assegurar o conhecimento por seus administrados.⁶⁹

Nesse sentido, Alexandre de Moraes⁷⁰ explicita que:

[...]A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o poder público, por ser público, deve agir com maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo

⁶⁵ SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁶⁶ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. P.330.

⁶⁷ MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: . Acesso em: 15 set 2020.

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005

⁶⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

⁷⁰ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Dessa forma, o princípio da publicidade funciona como mecanismo de eficácia dos atos praticados pelos agentes públicos, se tornando ineficaz o ato administrativo que for desprovido da regular determinação de publicidade e transparência. Esse princípio funciona impondo um dever estatal ao Estado Democrático de Direito, determinando o bom funcionamento administrativo, garantindo que seja respeitado os direitos garantidos aos administrados.⁷¹

No cenário do regime democrático, o princípio da publicidade em conjunto com a participação popular, atuam garantindo uma soberania popular, permitindo que a sociedade obtenha informações dos atos praticados na gestão pública, podendo, dessa forma, participar ativamente e exercer sua cidadania. Como justificativa para a publicidade e transparência é a medida de que os agentes e poderes são utilizados para gerir com base em interesses públicos, coisas que são de pertence público.⁷²

O Estado Democrático de Direito permite essa liberdade participativa do cidadão, estendendo os direitos políticos e sociais, assegurando o regime e permitindo eficácia aos atos praticados por agentes públicos que asseguram esse exercício da cidadania e a participação popular.

2.2.3 Direitos Sociais

No Brasil, os direitos sociais são direitos garantidos constitucionalmente, que tiveram fortes influências de movimentos sociais e de constituições anteriores a atual brasileira.

Os direitos sociais abrangem uma gama de outros direitos, vindo da proteção do trabalho até o direito a saúde e educação. Para entender essa amplitude dos direitos sociais, à luz do que Alexy e Canotilho expressam existe uma divisão dos direitos fundamentais, entre os direitos de defesa e os prestacionais.⁷³

Os direitos tidos com prestacionais são aqueles que buscam uma postura ativa do Estado, de modo a ofertar aos administrados direitos sociais ligados implementação

⁷¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

⁷² *Ibidem*. p. 37.

⁷³ Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, Ano I – vol. I – nº1 abril de 2001. Disponível em: http://files.camolinaro.net/200000611-9669597622/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONST_1988.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

social e proteção a dignidade da pessoa humana, ligado ao regime de Estado Democrático de Direito.⁷⁴

Os direitos de defesa caminham no sentido da limitação do poder estatal, de modo que a atuação do Estado seja reduzida para uma competência negativa do poder público, sendo direitos negativos, abrangendo direito a liberdade, a vida e propriedade.⁷⁵

Tem-se então, por Alexandre de Moraes⁷⁶, que o conceito dos direitos sociais:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988⁷⁷ trouxe no art. 6º o capítulo dos direitos sociais dentro no título dos direitos e garantias fundamentais, exemplificando assim seu caráter fundamental, tendo também os direitos do art. 5º sua característica social.

A Constituição⁷⁸ traz como direitos sociais:

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

Além desses, as Emendas Constitucionais nº 25/2000, nº64/2010 e nº90/2015, aumentou o rol de direitos sociais, incluindo o direito a moradia, à alimentação e o direito a transporte, respectivamente.

O texto constitucional protegeu os direitos sociais colocando esses em artigos esparsos, possuindo aplicação imediata, sendo preceitos de ordem pública e

⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. Revista da Defensoria Pública – Ano 1 – n. 1 – jul./dez.2008.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009. _____. Direitos Humanos fundamentais: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, Senado, 1988.

⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, Senado, 1988.

invioláveis, devendo a todo modo afastar as interpretações restritivas e sendo de observância obrigatória no Estado de Direito e irrenunciáveis pelo cidadão.⁷⁹

Mostre-se então a evidente força vinculante desses direitos sociais fundamentais, ou seja, são normas que possuem aplicabilidade imediata (art.5º, §1º, CF/88), tornando-se questionável a atuação e discricionariedade que possui o Poder Público para desenvolver políticas que efetivem, amparem e desenvolvam esses direitos sociais. Dessa maneira, caso ocorra omissão por parte do Poder Público na regulamentação de normas que tratem de direitos sociais, fica suscetível o ajuizamento de mandato de injunção, de modo que acabe com a inviabilização de seu exercício.⁸⁰

A proteção especial outorgada pela Constituição aos direitos sociais está relacionada a sua conjuntura jurídica que permite atender necessidades individuais e coletivas, possibilitando um melhor convívio social e melhor condição de vida aos cidadãos.⁸¹

À vista disso, surge a necessidade de garantir que esses direitos fundamentais e sociais sejam assegurados para a população, de modo que afirme essa defesa do cidadão perante ações do Estado, sendo imprescindíveis para a condição humana a efetivação desses direitos, no qual a democratização dessas prestações garantem a participação popular nas ações do Poder Público.

2.2.4 A administração pública e os direitos fundamentais

Os direitos fundamentais carregam em si uma enorme carga axiológica, sendo traduzidas como normas jurídicas possuindo aplicabilidade direta e imediata, tendo justificativa na ideia de que a efetividade da Constituição é tida como um direito fundamental. Desse modo, em relação à esses direitos, é exigível através de seus titulares, o povo, que o Estado realize prestações positivas e negativas, de modo que os materializem.⁸²

⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de direito público*, nº 57/58.

⁸⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009. _____. *Direitos Humanos fundamentais: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁸¹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁸² CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Controle judicial das omissões do Poder Público**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p.285.

A administração pública, que se insere no Poder Executivo proposto por Montesquieu, possui a função, dentro da máquina estatal, de atender as necessidades da coletividade. Os administradores públicos, atreves de seus atos, organiza toda a função administrativa do Estado em todas as suas instâncias, buscando compreender os direitos e garantias previstos pela Constituição de 88.⁸³

A administração pública possui a função organizacional e a função de realização desses direitos sociais, sendo necessárias infinitas ações a serem realizadas com o intuito de atender um maior número de necessidades, de maneira a distribuir da forma mais eficiente possível.⁸⁴

Se a Administração Pública é a principal figura prestadora dos direitos fundamentais, se faz necessário que o direito administrativo sofra grandes influências desses direitos fundamentais. Os direitos trazidos no texto constitucional são definidores do interesse público que deve ser perseguido pelo Estado, de modo que existe uma relação entre o interesse público e a realização de direitos fundamentais.⁸⁵

A busca pela realização dos direitos fundamentais pela Administração Pública se faz bastante necessária para a concretização do Estado Democrático de Direito, de modo que permite alcançar o ideal de um Estado que busca garantir a igualdade e dignidade aos seus cidadãos. O art. 1º da Constituição⁸⁶ prevê de forma clara a figura de um Estado Democrático de Direito, e diante disso, a Administração Pública deve buscar agir de modo que concretize esses direitos fundamentais, como forma de confirmar sua natureza constitutiva.⁸⁷

Nesse sentido, entende Gilmar Mendes:

“Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direito subjetivo e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles concebidos como garantias individuais –

⁸³ DÓREA, Taís. Realização dos direitos fundamentais pela Administração Pública. Disponível em: <https://jus.com.br/>. Acesso em: 21 set. de 2020.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Controle judicial das omissões do Poder Público**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p.287

⁸⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 21 set. 2020.

⁸⁷ PEIXOTO, Geovane De Mori. **Direitos fundamentais, hermenêutica e jurisdição constitucional**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2013.p.38.

formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito Democrático.”

Em face disso, é importante salientar que os direitos fundamentais possuem íntima relação com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, como o direito administrativo é baseado nas prerrogativas do Estado frente aos administrados, que são protegidos pela supremacia do interesse público em detrimento do individual, a administração pública deve ser mais humanizada e sensível às aflições constitucionais, principalmente quando se trata da dignidade da pessoa humana, que é o componente principal dos direitos fundamentais.⁸⁸

Existem alguns obstáculos que implicam para a efetivação dos direitos sociais e fundamentais, entre esses a falta de recursos públicos, porém o Poder Público não pode se isentar de suas responsabilidades, de forma que a Constituição alcança uma primazia e prevalece em face dos fins estatais. Diante disso, deve ocorrer uma conciliação entre a efetivação dos direitos fundamentais e dos fins perseguidos pelo Estado.⁸⁹

Nesse sentido, Pedro Carneiro Sales⁹⁰ expõe:

“O Estado Democrático de Direito existe justamente para a realização da justiça social, por meio do exercício do poder pelo povo, através de seus representantes e para o povo, de modo que o poder é um meio para a realização de um bem maior e nunca um fim em si mesmo. Assim, o direito administrativo não tem como essência o poder estatal e os privilégios facilitadores de seu exercício, mas sim a consagração dos objetivos constitucionais eleitos como prioritários pela sociedade: os direitos fundamentais.”

Os princípios administrativos também exercem forte poder como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais, promovendo a melhoria nas condições dos cidadãos. Se faz pertinente notar que a figura do princípio da publicidade auxilia e permite que o povo fiscalize os atos públicos de forma mais efetiva, cobrando da Administração Pública políticas que contemplem os ditames desses dispositivos, protegendo direitos sociais e melhorando o funcionamento da máquina pública.

⁸⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. A esta transformação do direito administrativo, Marçal Justen Filho dá o nome de “personalização do direito administrativo” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.* P. 163).

⁸⁹ ORTIZ DIAS, José. El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000. In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Professor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valência: Tirant lo Blanch, 2000. T 1, p.63-117. p.70-71.

⁹⁰ SALES CARNEIRO, Pedro. **A crise da supremacia do interesse público sobre o privado**. Diante da constitucionalização do direito administrativo. 4ed. Rio de Janeiro, Ed Publit, 2017, p.79.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Através dos estudos baseados na Ciência Política e na Teoria Geral do Estado, a figura do Estado tem a ideia de regulação das relações sociais e econômicas, em um determinado território e com uma população, que diante os ditames da Constituição formam o conjunto de elementos que caracterizam o Estado, sendo eles o povo, o território e o poder.⁹¹

Esse conjunto entre esses três elementos permitem exprimir a ideia do que seria de fato o Estado, e como esse atuaria. O sentido do povo está vinculado com a noção de um conjunto de pessoas que compartilham de um ordenamento jurídico⁹². Já o território abarcaria uma unidade jurídica na qual o Estado aplicaria e validaria suas normas, sendo um sentido mais amplo do que a ideia geográfica.⁹³

Diante desse cenário de organização do Estado, o Brasil adota o princípio da autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o art. 18 da Constituição Federal,⁹⁴ no qual a organização político-administrativa se dá entre esses entes autônomos.

Após essa análise, Marcio Pestana⁹⁵ determina que:

Considera-se a Administração Pública, sob a ótica objetiva ou material, o exercício da função administrativa em si, a qual compete, predominantemente, ao Poder Executivo; já sob o prisma subjetivo ou formal, equivale ao conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que tem o objetivo de exercer a função administrativa.

O Estado já passou por diversas formas e regimes, porém o advento do Estado Liberal permitiu que o homem deixasse de ser aquele que compreende, determinado por condições exteriores, e passou a ser o sujeito que define e utiliza da razão para determinar o seu futuro. Esse modelo de regime é a consequência de um processo

⁹¹ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.17.

⁹² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p.68

⁹³ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p.207-208

⁹⁴BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 21 set. 2020.

⁹⁵ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.19.

de racionalização da sociedade, no qual as condições de existência dos cidadãos passam a ser conhecidas, ocorrendo o desencadeamento social.⁹⁶

É nesse contexto que surge um ideal do Direito Administrativo e os princípios que norteiam a Administração Pública, como exemplo, o princípio da legalidade, que determina que as ações do poder público devem ter fundamento na legislação, garantindo ao particular uma segurança de que os atos administrativos não podem ocorrer fora do que determina a lei.

Diante do fato da Administração Pública só poder atuar nos termos da lei, é possível afirmar que o processo administrativo traz uma garantia para o administrado. Essa garantia se apresenta como um controle do administrado frente as ações estatais, fazendo com que o processo administrativo se baseie em princípios, que consagram dois valores básicos à Administração, que são a transparência e objetividade em suas ações e a garantia do respeito aos direitos dos administrados que são afetados pela ação do Poder Público.⁹⁷

A Administração Pública tem forte relação com os princípios administrativos, de modo que esses regem suas ações e buscam efetivar seus atos. É imperativo que o administrador atue em respeito a legalidade, a finalidade, a moralidade, a publicidade, ente outros.

Em relação a Administração Pública e o princípio da publicidade e transparência, é importante salientar que os agentes públicos se sujeitam a agir divulgando atos e documentos, gerando a ampla defesa e o contraditório como consequência. É importante perceber que a ação do Poder Público relaciona todos os princípios administrativos, no qual a observância e um permite a efetivação de outro.

As ações do poder público geram efeitos sociais e interfere diretamente na vida dos cidadãos. Atualmente é possível notar uma mudança de comportamento do povo, como um dos elementos do Estado. Hoje, os administrados são mais exigentes e conhecem os seus direitos, buscando de forma mais determinada a eficiência dos atos

⁹⁶ WEBER, Max. Conceito sobre o advento do Estado Liberal de Max Weber. Disponível em Acesso em: 14 de out. de 2020.

⁹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 492.

da Administração Pública, não aceitando simplesmente, o princípio da delegação inerente ao sistema representativo, se tornando cidadãos mais reivindicativos.⁹⁸

A eficiência na atuação da Administração Pública se baseia na busca de duas vertentes, que é a organização e estruturação da máquina estatal, de modo que permita atingir as necessidades da sociedade de forma mais satisfatória, e conseguir regular a atuação dos agente públicos, de modo a conseguir extrair a melhor atuação e desempenho possível, como meio para que atinjam os melhores resultados. Os princípios norteiam essas vertentes e constrói o vínculo ao cumprimento dos mandamentos constitucionais.⁹⁹

3.1 ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS

Muitos autores consideram que os princípios são a base do Direito servindo e representando valores estruturantes do sistema jurídico. Esses princípios atuam como fundamentação das regras, e através de um grau maior de abstração, essas normas prestam a função de orientar e auxiliar a aplicação do Direito, tampouco na Administração Pública.¹⁰⁰

Seguindo nesse sentido, tais funções permite que os princípios assumam uma relevância na atuação pública, norteando os atos e servindo de parâmetro aos juízes que forem provocados no sentido de controlar tais ações praticadas no âmbito público. Essas normas são um meio importante de controlar da Administração Pública, tendo base e importância constitucional.¹⁰¹

Os atos praticados no exercício da função administrativa as vezes se confundem com o atos de governo, e é nesse sentido que Meirelles¹⁰² conceitua e busca amenizar as discussões:

Governo e Administração são termos que andam juntos e muitas vezes confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam [...] Administração Pública – em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo;

⁹⁸ CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-moderno. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 271

⁹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro Paradigmas do direito administrativo pósmoderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 111.

¹⁰⁰ CANOTILHO, Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Liv. Almedina, 1994, p. 1143 et seq

¹⁰¹ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Filosofia do Direito. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, leal, e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelho do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, [...]

A administração pública pratica atos na forma de execução, tendo uma autonomia relativa que se dá em função das competências do particular órgão que executa e de seus agentes. A atividade praticada pelo poder público tem caráter neutro, e, na maioria das vezes é regida por uma lei ou normas específicas. O poder de decisão e autonomia é limitado através de suas atribuições e competências, também como, pelos limites legais, de modo que o poder de decisão seja voltado exclusivamente para as questões de ordem técnica, jurídicos, financeiros, ou sem qualquer relação e ligação com as atividades políticas.¹⁰³

Os atos da administração pública não podem ser confundidos com os do Governo. Esses são constituídos por um conjunto de entidades, órgãos e agentes, que são criados de acordo com as normas constitucionais e mandamentos legais, onde lhe são atribuídas as competências, sendo executadas tão somente as decisões advindas da vontade política do Governo, respeitando os limites que são atribuídos e que lhe foram outorgados em diferentes entes federados.¹⁰⁴

Os agentes administrativos que compõem o Poder Público são denominados de servidores públicos, e a esses são ofertados pelo poder estatal a responsabilidade em razão da posição que eles ocupam na linha de hierarquia estatal. Esses servidores não possuem nenhum poder político, estando sujeitos a normas e princípios que fundamentam seus atos, devendo atuar dentro da forma e limites, não podendo agir quando a lei não autorizar.¹⁰⁵

Alguns autores fazem uma analogia entre o conceito de cidadão e cliente, onde esses devem ter seus anseios atendidos pelos servidores ao realizar a ação administrativa. Esse atendimento deve ser de qualidade e o mais seguro possível ao cidadão, sendo

¹⁰³ MOURA, Andréa Félix Batista de. **Os princípios da administração pública brasileira e suas relações com o setor privado**. João Pessoa, 2012, p.15.

¹⁰⁴ *Ibidem*. pág. 16.

¹⁰⁵ DALLARI, Adilson e FERRAZ, Sérgio. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 57-58.

a participação popular um elemento fundamental para potencializar os resultados e serviços prestados pelo Estado.

Para explicitar o regime da Administração Pública, Maria Sylvia Di Pietro¹⁰⁶ dispõe:

O que é importante salientar é que, quando a Administração emprega modelos privatísticos, nunca é integral sua submissão ao Direito Privado; às vezes, ela se nivela ao particular, no sentido de que não exerce sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público; mas nunca se despe de determinados privilégios, como o juízo privativo, a prescrição quinquenal, o processo especial de execução, a impenhorabilidade de seus bens; e sempre se submete a restrições concernentes à competência, finalidade, motivo, forma, procedimento, publicidade. Outras vezes, mesmo utilizando o Direito Privado, a Administração conserva algumas de suas prerrogativas, que derogam parcialmente o Direito comum, na medida necessária para adequar o meio utilizado para o fim público a cuja consecução se vincula por lei.

A Administração Pública então é tida como a ferramenta de alcance dos objetivos sociais, necessitando de administradores que observem princípios e normas que objetivem atender aos interesses públicos de forma mais segura e transparente.

3.1.1 Os controles da administração pública:

Os sistemas de controle da administração pública foram definidos pela Constituição Federal de 88, existindo algumas formas desse controle se expressar. O primeiro seria o controle externo, que é realizado pelo Poder Legislativo através da criação de leis e fiscalização ao poder executivo, pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público. O controle interno é aquele realizado pelos próprios órgãos da máquina estatal, de modo a garantir que leis e regulamentos sejam cumpridos. Outra forma de controle, seria o controle social, realizado pela sociedade, com o intuito de exigir a melhor atuação na gestão pública, tentando combater qualquer abuso ou corrupção e exigindo transparência na condução dos negócios públicos.¹⁰⁷

O controle da Administração Pública é formado pelo conjunto de mecanismos, tanto jurídicos como administrativos, que tem o poder de exercer uma fiscalização e uma revisão da atividade administrativa, sendo essa revisão cabível em qualquer das esferas de poder.¹⁰⁸

¹⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.64.

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Diego Braga. O controle da Administração Pública como meio de combate a corrupção e ao desenvolvimento da gestão pública e da transparência. Maranhão, 2016, p.30.

¹⁰⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

Esse controle nasce como ferramenta importantíssima na realização do regime democrático, no qual os Poderes, órgãos ou autoridades possuem a competência de fiscalizar e obter revisão das atividades realizadas no âmbito administrativo na tentativa de assegurar a primazia do interesse público frente as questões privadas. Esses Poderes, trazidos nos textos legais, mediam o exercício da atividade pública, sendo abrigados, por garantias legais e por atribuições determinadas na lei, a não deixar que os desejos e aspirações do povo sejam ignorados, pois esses são os legítimos detentores do poder. Desse modo, a atividade pública não pode ser exercida sem a participação popular.¹⁰⁹

Essa ideia de controle dos atos da administração pública surgiu mais fortemente no Brasil, no ano de 1988, com a publicação da Constituição Federal¹¹⁰, ocorrendo mudanças no modelo administrativo e na forma de atuação dos poderes, desse modo, o texto legal refere-se que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A Administração Pública busca alcançar os fins a que se destina, e a função do controle auxilia nesse propósito, visto que, possibilita ao poder público uma verificação, inspeção e exame dos atos praticados pela própria administração, pelos outros poderes ou por qualquer cidadão, tendo como consequência uma efetiva correção das condutas realizadas por um poder, por um órgão ou por uma autoridade, garantindo uma atuação de acordo com os modelos planejados anteriormente e gerando uma aferição sistemática.¹¹¹

O controle exercido perante os atos públicos pode acontecer em três momentos diferentes, acarretando ações distintas. O controle prévio se configura quando é realizado antes de surgir o ato, tendo como principais aspectos as funções que

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Diego Braga. **O controle da Administração Pública como meio de combate a corrupção e ao desenvolvimento da gestão pública e da transparência**. Maranhão, 2016, p.29-30.

¹¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 19 out. 2020.

¹¹¹ GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum. 2008.

autorizam ou orientam. Outra forma de controle seria o concomitante, fazendo-se presentes em todos os processos e etapas do ato administrativo, tendo o caráter orientador. Por fim, tem-se o controle posterior, que ocorre quando o ato já foi praticado pelos agentes públicos e tem uma função de correção ou punição frente ao ato praticado.¹¹²

Esse poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce em decorrência de suas próprias ações abrange aspectos legais e de mérito, podendo ser de iniciativa própria ou sob provocação. Ocorre que, isso deriva do princípio da autotutela do Poder Público, que permite que a administração controle seus próprios atos e anule caso os mesmos sejam ilegais ou inoportunos, sendo tais atos reconhecidos pelo Poder Judiciário. Tais previsões estão presentes nas súmulas 346 e 473 do STF.¹¹³

Dessa forma é possível chegar a conclusão de que esse controle se organiza em uma tríade, entre o controle jurisdicional, o controle interno e o controle legislativo, um feito pela própria Administração Pública e outro pelo Tribunal de Contas, auxiliados pelo mecanismo de atuação popular que complementa essas vertentes e permitem maior atenção aos anseios populares.¹¹⁴

A principal finalidade dessas modalidades de controle dos atos praticados pela Administração Pública, é a de assegurar que a mesma atue de acordo com os ideais de princípios, como a legalidade, supremacia do interesse público, publicidade e transparência, moralidade, eficiência, que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico e que buscam não só uma atuação eficiente do poder público, mas também uma participação da sociedade para aprimorar e legitimar o processo.

¹¹² CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre De. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. São Paulo: [s.n.], 2007.

¹¹³ Súmula nº 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

¹¹⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno: de acordo com a EC 19/98**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 43 ed. 2000, p.442.

3.1.2 Supremacia do Interesse Público

O interesse público é o resultado de diversos interesses individuais que formam um interesse de identidade coletiva, e esse interesse coletivo deve sempre prevalecer sobre o interesse de apenas um indivíduo¹¹⁵.

O conjunto dos princípios permitem dar uma identidade ao direito administrativo, e segundo Maria Di Pietro¹¹⁶, tal modo permite que a Administração Pública fique em situação vertical em relação aos particulares, dando-se pelo fato da supremacia sobre o interesse do indivíduo, tendo como pretexto alcançar o interesse geral.

Entretanto, ocorre diversas restrições ao Poder Público, devendo este obediência aos princípios e limites em sua atuação. Diante disso, é possível notar que os privilégios e obrigações impostas a Administração Pública estão relacionados a certos interesses da sociedade e não aos interesses individuais da administração¹¹⁷.

Nesse mesmo sentido, revela-se que a posição vertical do Poder Público em relação a sociedade e a imposição e observação aos princípios constitucionais, são motivados pelo alcance do interesse público. Essa posição superior da Administração teria fundamento pela necessidade dessa em agir com instrumentos suficientes para garantir o interesse geral, e a observância dos princípios como forma do Poder Público não se desvirtuar da principal finalidade, que é atingir o interesse coletivo.¹¹⁸

Para conceituar o princípio da supremacia do interesse público, é preciso observar fatos históricos que contribuíram para a consolidação desse princípio, como a Revolução Industrial, que permitiu ao Estado assumir um papel de intervenção para promover e garantir o bem-estar do povo, respeitando às liberdades e satisfazendo os direitos sociais.¹¹⁹

Nesse cenário de um Estado Social, que faz do Estado um agente de promoção social, o interesse público ganhou espaço e passou a ser considerado como aquele que

¹¹⁵PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.158.

¹¹⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.61

¹¹⁷MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.55

¹¹⁸ARAÚJO, Edimir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹¹⁹SILVA, Frederico Rodrigues. **A relatividade da supremacia do interesse público: um estudo comparado**. Revista de Direito Público. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, a. 8, n.43, jan./fev. 2012. p. 195-230.

instituía sacrifícios aos interesses particulares, como forma de garantir e promover o bem de toda a coletividade.¹²⁰

Essa relação entre Estado e particular levou ao conceito de interesse público, que vincula o interesse particular e o papel da Administração Pública de satisfação dos direitos fundamentais. É verdade lembrar que a administração tem atuação vinculada aos princípios e deve agir de forma a atender e satisfazer os direitos fundamentais, devendo esse ser o grande objetivo do Estado.¹²¹

Nesse sentido, ao abordar sobre a evolução do interesse público, Alexandre Aragão¹²² esclarece que:

De uma disciplina de autoridade, que pressupunha uma relação vertical entre Estado e cidadão (administrado), orientada à persecução de objetivos macroeconômicos, se passa a um Direito Administrativo voltado a garantir em prol dos cidadãos a melhor satisfação possível dos seus direitos fundamentais.

Esse ideal de supremacia do interesse público em detrimento do interesse particular, justifica as diversas prerrogativas concedidas ao Estado como pretexto para alcançar os objetivos estatais, atribuindo a Administração Pública diversos privilégios em relação aos administrados. Nesse sentido destaca-se a posição privilegiada do Poder Público nas relações com aos particulares, como exemplo a concessão de prazo superior para interpor recursos que são auferidos a Fazenda Pública.¹²³

Porém tal princípio demonstra que não deve existir lei que não atenda ao interesse coletivo, não podendo ter outra finalidade que não seja a de concretizar o equilíbrio social, em que nenhum ato administrativo pode esquivar-se de realizar o interesse público.¹²⁴

Esse ideal de supremacia do interesse público caminha lado a lado com o princípio da indisponibilidade do interesse público, que salienta o dever do gestor público em

¹²⁰ LEITE, Julio Cesar Sampaio de Prado; CAPPELLI, Claudia. **Transparência de processos organizacionais**. II Simpósio Internacional de Transparência de Negócios. Niterói, 2008.

¹²¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

¹²² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A “supremacia do interesse público” no advento de Estado de Direito e na hermenêutica do Direito Público contemporâneo**. Revista Forense. Rio de Janeiro: Forense, a. 102, v. 387, set./out. 2006. p. 23-35.

¹²³ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**. Saraiva, 2013. P.70-72.

¹²⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. **Princípios informativos do Direito Administrativo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 93, out.1968. p.1-10.

satisfazer o interesse coletivo, devido a proibição de que a Administração Pública não pode sacrificar o interesse geral em detrimento de qualquer outra vontade. Com isso fica claro que o interesse do Estado não deve ser submetido a nenhuma vontade do administrador.¹²⁵

Nesse cenário, Diógenes Gasparini¹²⁶ afirma:

Não se acham, segundo este princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública. Aqueles e este não são seus senhores ou seus donos, cabendo-lhes por isso tão só o dever de guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados.

Diante disso, se a Administração Pública tem como objetivo a satisfação do interesse público, ela busca a promoção dos direitos fundamentais dos indivíduos, tendo esse como maior finalidade. Com isso, é possível afirmar que o direito administrativo e as esferas que lhe compõem é produzido pela realização dos direitos fundamentais presentes na Constituição.¹²⁷

3.1.3 Controle Social e Princípio da Publicidade

A Constituição Federal de 1988¹²⁸ surgiu como um grande marco de consolidação do regime democrático no Brasil, através de princípios e mandamentos constitucionais, o texto legal afirma e oferece meios para que a sociedade participe ativamente do processo administrativo. Tal fato se confirma na redação do primeiro artigo, parágrafo único, da Constituição apelidada de cidadã, ao referir que todo o poder vem do povo, sendo exercido pelos representantes legais por eles escolhidos.

A prática da democracia no caso concreto se oferece, dentre outras formas, pela manifestação popular e pela exigência social de transparência e publicidade nos gerenciamentos dos negócios públicos, que está diretamente ligada ao controle social. Tal controle consiste na disponibilização e divulgação de documentos relativos a ações governamentais para a população, possibilitando um pleno exercício e

¹²⁵BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**. Saraiva, 2013. P.77.

¹²⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹²⁷JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. – 11.ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

¹²⁸BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 out. 2020.

fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público, efetivando a participação da sociedade no controle da administração pública, sendo um pressuposto para o Estado de Direito Social.¹²⁹

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³⁰ complementa:

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. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

A democracia participativa e representativa, exige meios e mecanismos de acesso para ocorrer o controle social efetivo, e a Constituição Federal trouxe inúmeros meios para essa participação dos cidadãos na gestão pública. Dentre esses, merece ser citado o direito de realização de petição de defesa em casos que ocorra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”), também como o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX) e a denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, por cidadão, partido político, sindicato ou associação (art.74, § 2º), entre diversos outros.¹³¹

Outro dispositivo criado para facilitar o controle social foi a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011¹³², determinando que as informações decorrentes das atividades do Estado devem ser públicas, fomentando a cultura da transparência e controle popular nas ações da administração pública, garantindo direitos e princípios já dispostos no texto legal.

A busca de informação por parte da sociedade possibilita que os interesses públicos sejam atendidos de forma mais rápida, visto que, a relação de controle social com a administração pública serve como uma forma de auxiliar os gestores públicos na busca de oferecer os melhores serviços públicos a comunidade, atendendo objetivos constitucionais ligados aos princípios da publicidade e da eficiência. Com a

¹²⁹FINK, R.C. **O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as Condicionantes para seu Efetivo Funcionamento**. 2008. 83f. Monografia (Especialização em Gestão Pública e Controle Externo) – Escola de Gestão e Controle Francisco Jurema, Porto Alegre, 2008.

¹³⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

¹³¹PIRES; Nogueira. (2007, p.269).

¹³²BRASIL, Lei Municipal 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informação.

publicização dos atos e fiscalização popular, a sobreposição de interesses particulares frente aos interesses públicos se torna menos comum.¹³³

Desse modo Meirelles¹³⁴ conceitua o controle sobre a administração pública como:

Controle administrativo é todo aquele que o Executivos e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito.

Quanto mais envolvidos estiverem os cidadãos sobre as questões públicas, mais se popularizam o canais de participação social, ocorrendo no setor público, uma maior exigência frente a fundamentação de seus atos, e tendo ampliada a sua capacidade de ser questionada em razão de suas ações.¹³⁵

Existe então uma relação clara entre o princípio da publicidade e transparência, mencionados da Constituição, com as formas de controle da Administração Pública, principalmente referente ao controle social. Essa forma de controle exercida pela sociedade além de motivar as ações nos negócios públicos, permite uma maior segurança jurídica aos administrados, já que a publicidade impõe que os atos do governo sejam divulgados, fazendo com que os mesmos sejam fundados em lei e tenham como objetivo principal atender aos interesses públicos e as necessidades reais da sociedade. Caso esses atos não cumpram esses requisitos, o controle da máquina pública pela população permite a sua correção e acaba por contribuir na diminuição de ilegalidades e corrupção dentro do Poder Público.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 tem como função ditar diretrizes e valores que devem ser seguidos e orientam a formação das relações jurídicas, seja no âmbito público

¹³³ CAVALHEIROS, J. B.; FLORES, P.C. **A organização do sistema de controle interno Municipal**. 4ª ed. Porto Alegre: CRC-RS,2007.

¹³⁴ MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹³⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n1, p. 7-29, jan./abr.1996.

como privado. O Estado brasileiro se subdivide em entes integrantes da federação brasileira, com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.¹³⁶

No tocante especificamente a Administração Pública, o texto constitucional disciplina no art. 37, os princípios que são inerentes a administração. O texto constitucional¹³⁷ dispõe:

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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

A principal função dos princípios elencados no dispositivo consiste em dar coerência ao direito administrativo, ditando como os atos administrativos devem ser praticados e dos quais os agente públicos não podem dispor, organizando o sistema jurídico e servindo de diretores para normas e comportamentos se apoiarem, dando validade aos atos praticados conforme seus ensinamentos.¹³⁸

Dentre esses princípios do texto constitucional, está o princípio da publicidade, como uma forma para que os atos do Poder Público sejam divulgados e de conhecimento público, a fim de que os administrados tenham conhecimentos sobre os atos da Administração Pública.

A publicidade como um princípio no texto constitucional tem influência do art. 5º, inciso LX da Carta Magna, que refere-se a publicidade dos atos processuais, no qual só poderá ter restrição a essa publicidade se houver lei que comprove a defesa da intimidade ou interesse social, sendo a publicização dos atos uma regra e o sigilo uma exceção.¹³⁹

Diante desse influência, a Constituição Federal do Brasil determina que todos os atos da Administração Pública devem ser públicos, com algumas exceções que devem

¹³⁶LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio**. 1. ed. São Paulo: Manole, 2003, p.167.

¹³⁷BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 22 out. 2020.

¹³⁸MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹³⁹Marshal, William: **Court, Career and Chivalry in the Angevin Empire 1147–1219**. Longman. David Crouch, 1996. p 114.

sempre estar previstas em lei. Essa característica do texto constitucional busca uma proteção ao bem jurídico e maior segurança jurídica na relação público e privado.

A Constituição Federal é explícita quanto aos princípios que devem ser seguidos pela Administração Pública. Entretanto, a percepção é de que não basta a Constituição Federal dispor de princípios e direitos sociais pois a efetivação depende de uma boa atuação do governo e participação do cidadão.

Nesse sentido, Leonardo Avritzer¹⁴⁰ afirma que:

“[...] à Constituição brasileira é fruto de um processo intenso de transformação da sociedade, em um contexto de mobilização, politização e multiplicação de associação e movimentos sociais jamais vistas em nossa história”.

Também denominada de constituição cidadã, a sexta constituição do Brasil tem esse nome por representar um período de redemocratização do país e de encerramento do período de ditadura militar. O novo texto constitucional trouxe em seus dispositivos a inclusão de direitos civis e sociais sendo considerada a Constituição mais democrática da história do país.¹⁴¹

Os avanços trazidos pelo texto produzido pela Constituinte carregavam as bases de um Estado Social e Democrático, de forma a garantir e reconhecer os direitos e liberdades dos cidadãos. Dessa forma, é possível observar que a Constituição de 1988 foi considerada bastante avançada em relação a temas que tratam dos direitos sociais do povo, resultando de ampla mobilização social, através de participação ativa no período de elaboração da legislação¹⁴².

Nesse cenário, no discurso da sessão solene de promulgação da Constituição de 1988, o constituinte Ulisses Guimarães¹⁴³ (1988) destacou que o texto constitucional possibilitou e aumentou o exercício da democracia brasileira em participativa, com representatividade, passando o povo a ter a iniciativa de lei, tendo o poder de um “superlegislador”, sendo a vida pública fiscalizada pelos cidadãos.

¹⁴⁰ AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

¹⁴¹ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994, p. 445.

¹⁴² SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: Uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 488.

¹⁴³ Parte do discurso feito pelo constituinte Ulysses Guimarães (1988) na sessão de promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Deste modo, a Constituição brasileira conseguiu absorver grande parte das reivindicações da população e institucionalizando várias formas de participação da sociedade no exercício de funções do Estado, incluindo mecanismos de participação social em processos decisórios federais e locais.¹⁴⁴

No tocante à democracia participativa, destaca-se que houveram mudanças na cultura política do país, visto que ocorreu a inscrição de espaços de participação da sociedade no âmbito das políticas sociais, com a introdução de novos valores democráticos, com maior transparência e controle social na atuação do Estado e Administração Pública, no que se refere às políticas sociais.¹⁴⁵

Para que a realização do Estado Democrático aconteça e o surgimento de políticas públicas atendam as reais necessidades, é preciso haver um diálogo entre administradores e administrados, e isso se baseia na transparência da relação, que é o objetivo do princípio da publicidade.

Nesse sentido, Wallace Martins Junior¹⁴⁶ dispõe que:

“trata o princípio da transparência administrativa como inerente ao princípio democrático, que aponta para a visibilidade da atuação administrativa, concretizando, dentre outros, o direito à informação”.

Complementando o pensamento, Gianpaolo Smanio e Patrícia Bertolin¹⁴⁷:

Participação e Transparência são princípios derivados do Princípio Democrático do Estado, de forma que as Políticas Públicas estão estreitamente relacionadas com a democracia praticada. A quantidade de democracia implica na qualidade das Políticas Públicas efetivadas e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania.

Essa busca da Constituição Federal de 1988 pelo Estado Democrático de Direito, pela efetivação dos direitos sociais, defendendo a ordem jurídica, vem de uma história de corrupção e improbidade administrativa. A transparência na Administração Pública

¹⁴⁴ROCHA, Carmem Lúcia. **Perspectiva de Direito Público**. São Paulo, 2011.

¹⁴⁵ ROCHA, Enid. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais**. Campinas, São Paulo, 2013.

¹⁴⁶MARTINS, Wallace. **Transparência Administrativa**. 15ª ed. Recife, 2009.

¹⁴⁷SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013.

substitui a cultura do sigilo, tendo impacto social e obtendo o controle de atos governamentais indispensável para o exercício da democracia.¹⁴⁸

Com isso, a constituição possibilitou que os princípios que regem a Administração Pública e aumentam a participação popular adquirissem caráter constitucional e trouxessem maior segurança jurídica ao ordenamento.

3.2.1 A descentralização dos atos administrativos

A Administração Pública é vista, por Alexandre de Moraes¹⁴⁹ como:

(...) objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A forma que a administração se organiza tem interferência direta em seus atos, resultados e como acontece a prestação de serviços por parte do poder público. A respeito disso, o Decreto-Lei nº 200/67¹⁵⁰ dispõe sobre essa organização e estabelece diretrizes para os atos administrativos.

Ocorre que, dentro dessa organização, existe divisões de como o Estado irá exercer suas atividades administrativas, no qual a máquina estatal irá agir através de seus órgãos e de seus agente públicos, ocorrendo uma distribuição dessas atividades e descentralização dos atos públicos.

Essa descentralização significaria desviar uma parcela de deveres, atribuições, de responsabilidade referente a um determinado modo de agir, de um núcleo específico para uma outra pessoa periférica. De forma mais clara, ocorreria essa descentralização no qual, ainda pertencendo ao plano federal, seria proporcional

¹⁴⁸ BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>>. Acesso em: 22 out. 2020.

¹⁴⁹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo, Atlas, 2002.

¹⁵⁰ BRASIL, Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

retirar um encargo de um Ministério, no que se refere ao exercício e prática de uma determinada função administrativa pública, transferindo-a para uma autarquia.¹⁵¹

A descentralização administrativa seria quando um ente que exerce a atividade de forma principal, concede essa função a um outro ente que não realizaria de forma centralizada.

Desse modo, Fernanda Marinela¹⁵² afirma que:

“nessa situação, o que existe é a criação de entes personalizados, com poder de autoadministração, capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis e a regras impostas pelo ente central”

Dessa forma, a descentralização administrativa ocorre quando dentre as atribuições que os entes descentralizados possuem, tais só foram possíveis e são carregadas de valor jurídico após o empréstimo dos entes centrais, que exercem originalmente tais funções, não decorrendo essas atribuições de força própria da Constituição, mas do poder central.¹⁵³

Essa descentralização se manifesta pois o Estado Brasileiro, que é pessoa jurídica de direito público, tem como principal função atender as necessidades públicas da população que faz parte do seu território, e satisfação desses interesses se dá através das atividades administrativas. O ordenamento então ofereceu a possibilidade constitucional, de que a partir de uma pessoa administrativa, fosse criada outras pessoas, que realizaram suas atividade indiretamente, sem ser propriamente uma pessoa estatal.¹⁵⁴

A administração Pública somente pode operar dentro dos limites da lei, no qual seus atos possuem peculiaridades e presunção de legalidade e veracidade. Tais preceitos devem ser observados ao de tratar dos bens públicos, sendo todos aqueles de qualquer natureza que pertençam às pessoas jurídicas de direito público, podendo ser federativa ou da administração descentralizadas, como as autarquias, fundações

¹⁵¹PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008.

¹⁵²MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 100.

¹⁵³DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Atlas. 19ª edição - 2006.

¹⁵⁴ Descentralização política e descentralização administrativa. **DireitoNet**. 30 de out. de 2007. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/168/Descentralizacao-Politica-e-Descentralizacao-Administrativa>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, incluindo associações públicas.¹⁵⁵

A Administração Direta é abrangida pelas atividades administrativas que são realizadas propriamente pelo ente político, de uma maneira centralizada. Em contrapartida, a Administração Indireta abrange as atividades administrativas alcançadas por pessoa jurídica que se encontra fora da estrutura da Administração Direta, sendo então, uma forma de praticar os atos administrativos descentralizadamente.¹⁵⁶

No Brasil, essa descentralização pode ser realizada pela outorga ou pela delegação. A outorga significa que irá ocorrer a transferência de titularidade para execução de serviços públicos, sendo exclusiva para pessoas da Administração Indireta de direito público, e deve ser realizada por meio de lei. A delegação se difere pois, nesse modo, se transfere apenas a execução do serviço público, podendo ser através de lei para pessoas da Administração Indireta de direito privado ou por contrato administrativo ou ato administrativo caso seja transferido aos particulares.¹⁵⁷

3.2.2 Administração pública indireta

Ao analisar o caput do art. 37 da Constituição Federal, observa-se que o texto constitucional faz menção a duas estruturas da Administração Pública, a direta e a indireta. Desta forma, essas duas estruturas que compõem a Administração Pública, devem obediência aos princípios no decorrer de suas atividades.¹⁵⁸

A expressão administração pública indireta representa uma descentralização administrativa, de modo a auxiliar o núcleo, que seria a administração pública direta, com a criação desses entes com personalidade jurídica própria, com funções

¹⁵⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

¹⁵⁶ TONELI, Amanda. Descentralização da Atividade Administrativa. **Mega Jurídico**. 12 de jul de 2017. Disponível em: <https://www.megajuridico.com/descentralizacao-da-atividade-administrativa/>. Acesso em: 22 de out de 2020.

¹⁵⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 102.

¹⁵⁸ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração Indireta Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p.167.

administrativas específicas, descentralizando as competências que antes eram atribuídas somente a administração pública direta.¹⁵⁹

Isso deriva do fato da enorme gama de atividades que faz parte do objetivo buscado pelo Estado, tendo ainda o número de órgãos e agentes públicos que são responsáveis pela satisfação dessas atividades. Nesse sentido, a palavra “administração pública” consiste na própria atividade administrativa, que é executada pelo Estado, que tem como objetivo a gestão de interesses públicos, usando de diversos meios para alcançar isso, como prestação de serviços públicos ou até usar do poder de polícia, e intervir em campo privado. Ademais, essa mesma palavra carrega um sentido subjetivo, que consiste em quem tem a incumbência de executar essas atividades administrativas, sendo os agentes, órgãos e pessoas jurídicas, de forma a identificar o sujeito que exerce de fato essas atividades.¹⁶⁰

Quando o Estado opera diretamente por meio de seus órgãos, e suas unidades e repartições interiores de sua figura, está configurada a administração pública direta e centralizada. Ocorre que, a administração pública indireta vai em outro sentido, configurando-se quando acontece a concessão a transferência de serviços públicos, delegados contratualmente, por concessões ou permissões, ou unilateralmente, através de outorga por autorização.¹⁶¹

Se expõe ainda que o Estado pode desenvolver as atividades administrativas por si só que são constitucionalmente de seu cargo, como pode também prestá-las por meio de outros sujeitos. Nessa segunda opção, o ente pode transferir a particulares o desempenho de certas atividades que lhe são próprias, ou criar outras figuras e lhes conferir personalidade de direito público ou personalidade de direito privado.¹⁶²

Essa concessão do Estado depende de lei que autorize, não podendo essa transferência de serviços públicos a terceiros ocorrer livremente. O art. 175 da

¹⁵⁹ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.25.

¹⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000. p. 63

¹⁶¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.137.

¹⁶² *Ibidem*. pág. 137-138

Constituição Federal de 88 afirma que a lei disporá sobre isso, e nesse sentido Marcio Pestana¹⁶³ afirma que:

Como estas entidades vão curar de atividades que pertencem ao Estado, e dado que o modal deôntico publicista exige a presença de lei para permitir a prática de atos com repercussão jurídica, revela-se de clareza meridiana ser imprescindível o concurso de lei que especificamente autorize sua instituição e conceda as grandes diretrizes que regerão seu funcionamento e atuação.

O Decreto-Lei nº 200/1967¹⁶⁴ define que as entidades que compõem a administração indireta e são dotadas de personalidade jurídica própria, são as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Frente a isso, a Constituição Federal no caput no art. 37 permitiu a presença dessas entidades em diferentes planos, podendo ser federais, estaduais, distritais e municipais.

A criação dessas entidades decorre do processo de descentralização de competências do Estado, consistindo em uma outorga feita pelo Poder Público, que transfere a alguém o desempenho de um serviço que era de sua alçada. Essa permissão é mais uma modalidade de prestação indireta dos serviços públicos.¹⁶⁵

Diante disso, convém ressaltar que a Administração Pública indireta fica sujeita aos princípios constitucionais. O art. 37 da Constituição Federal determina a observância dos princípios tanto para a administração pública direta como para a indireta. Os atos administrativos praticados pelas entidades que compõem essa segunda forma devem observar os princípios, entre esses o da publicidade, que é um valor constitucional que busca uma interação da sociedade com a administração pública direta e indireta, baseado na transparência e divulgação dos atos como forma de dar conhecimento aos cidadãos.¹⁶⁶

Nesse sentido, abordar sobre os atos que cercam a máquina estatal é a forma mais clara de entender como as ações dentro da Administração Pública auxiliam e criam as políticas públicas implementadas na sociedade.

¹⁶³PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.44.

¹⁶⁴ BRASIL, Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

¹⁶⁵MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.143.

¹⁶⁶AVELAR, Ednara Pontes de. **O Princípio da Publicidade dos Atos Processuais**, 2014. Disponível em http://www.abdir.com.br/doutina/ver.asp?art_id=&categoria=TGD Acesso em: 23 de jun. de 2020.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS

No decorrer das últimas décadas, o tema Políticas Públicas ganhou notoriedade no âmbito social e administrativo. A redemocratização que o país sofreu foi um diferencial para a crescente e perceptível efetivação de direitos sociais, já que, a Constituição Federal de 88 dispôs de uma gama enorme de direitos coletivos e instrumentos para a sua realização. Notou-se então, que as políticas públicas era um instrumento eficaz na atuação do Estado para concretizar esses direitos.¹⁶⁷

As Políticas Públicas então são tidas como ações e programas desenvolvidos pelo Estado, em uma tentativa de garantir e materializar direitos que são previstos pelo texto legal e por outros dispositivos. São medidas e programas incentivados pelo governo dedicados a permitir uma maior bem estar a sociedade, garantindo e identificando direitos a partir da necessidade da população.¹⁶⁸

A política aparece como uma atividade, ou seja, um conjunto de atos e normas organizado que tendem a realizar um objetivo determinado, sendo considerado a cerne da moderna noção de serviço público e de procedimento administrativo.¹⁶⁹

A percepção sobre essas ações trouxe à tona movimentos sociais que acabou por refletir em todos os campos e áreas afins às Políticas Públicas. O tema gera reflexo nas eleições legislativas, no âmbito do poder executivo, na ocorrência de cobranças, como também no poder judiciário, sendo exigido um redimensionamento frente a sua atuação e o acúmulo de ações individuais e coletivas.¹⁷⁰

Desse modo, a respeito de como surgem essas políticas, Stephanie Macêdo¹⁷¹ expõe:

O planejamento, a criação e a execução dessas políticas é feito em um trabalho em conjunto dos três Poderes que formam o Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo ou o Executivo podem propor políticas públicas. O Legislativo cria as leis referentes a uma determinada política pública e o Executivo é o responsável pelo planejamento de ação e

¹⁶⁷SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14^aed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.3.

¹⁶⁸MACÊDO, Stephanie. Políticas Públicas: o que são e para que existem. **Rede Alese**. 16 nov. de 2018. Disponível em: <https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>. Acesso em: 27 out. de 2020.

¹⁶⁹CUNHA, Paulo Ferreira da. **Do procedimento administrativo**: Estrutura. Coimbra : Almedina, 1987.

¹⁷⁰SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14^aed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.3.

¹⁷¹MACÊDO, Stephanie. Políticas Públicas: o que são e para que existem. **Rede Alese**. 16 nov. de 2018. Disponível em: <https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>. Acesso em: 27 out. de 2020.

pela aplicação da medida. Já o Judiciário faz o controle da lei criada e confirma se ela é adequada para cumprir o objetivo.

As Políticas Públicas não são tidas como categorias instituídas pelo Direito, tendo definição mais complexa, visto que exerce um papel de atividade político-administrativo, interagindo com atividades políticas e valores do ordenamento. Nesse caso, essas ações são programas de ação governamental resultante de um conjunto de processos juridicamente regulados. Tais políticas visam coordenar os meios que estão à disposição do Estado, para realizar aqueles objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.¹⁷²

A formatação das políticas públicas tem relação direta com o modelo de Estado que está em vigor, sendo um conjunto de ações destinados a atender as necessidades populares e causando melhorias a sociedade, tendo um amparo estatal.

Dessa forma, é possível notar que essas políticas e o Estado se relacionam constantemente, de modo que o desenvolvimento de um governo é pautado também na relação com os grupos que compõem a sociedade, gerando um diálogo entre os anseios da sociedade e a atuação do Poder Público. Diante disso, Eloisa de Mattos Hofling¹⁷³ dispõe que:

A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos – que refletem e incorporam fatores culturais, como acima referidos – estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade. Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicações de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania.

Ocorre que, ao se falar sobre direito das políticas públicas trata-se também da concreção dos direitos sociais, que são classificados como fundamentais pelo constituinte, conferindo-lhes importância e o caráter irrenunciável, uma vez que

¹⁷² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

¹⁷³ HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) sociais**. *Cadernos CEDES*, a . XXI, n 55, nov. 2001, p.39.

independente do posicionamento político do governo, é imposto ao Poder Público o dever de garanti-los e ampliá-los por meio dessas políticas.¹⁷⁴

Nesse sentido, Vitor Burgo¹⁷⁵ completa que:

Aproximação da ideia de políticas públicas com os propósitos e plataformas eleitorais e não desviar o foco dos direitos fundamentais. É que, em governos democráticos, submetidos à regra do direito não há espaços para negociações e propostas que lhe subtraíam a obrigação de melhorar a realidade social mediante a garantia desses direitos.

Exposto isso, as políticas públicas estão sobre um processo de adaptação a todo o tempo, passando por ajustes e avaliações para que os administradores e gestores públicos possam, através de arcabouços jurídicos, revisar e incorporar elementos que assegurem um controle democrático.¹⁷⁶

4.1 O DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Os termos “direito” e “política” abordam sobre fenômenos distintos, porém ambos se relacionam entre si, não conseguindo separar radicalmente o direito das políticas. É inegável o papel do direito nas mudanças estruturais das formas de governo ocorrida ao longo do século XX. A redemocratização e diversas mudanças, sobretudo no contexto e construção de um Estado de bem-estar social, refletiram a associação entre as normas jurídicas e a realização de objetivos públicos concretos.¹⁷⁷

Ao que se pese, o direito público começou a desenhar, operacionalizar e disciplinar um campo amplo de ações que implementaram as políticas públicas, monitorando-as de perto, através de sanções positivas ou premiaias com um cunho indutor.¹⁷⁸

As normas no direito são baseadas no binômio entre a permissão e a proibição, que convivem entre si e passam a conviver, recebendo incentivos financeiros e mecanismos. As normas possuem em si um critério de observância que as acompanham, tendo um grau de utilização pelos destinatários que permite a

¹⁷⁴ BURGO, Vitor. *O impacto do Federalismo Fiscal no Processo de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. 2013. 199 f. Tese (Doutorado Direito do Estado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

¹⁷⁵ *Ibidem*. pág. 39.

¹⁷⁶ COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. 2010, p.12.

¹⁷⁷ BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.15.

¹⁷⁸ *Ibidem*. pág. 17.

construção do ideal e de uma tecnologia jurídica de gestão de políticas públicas no campo estatal. O Estado possui a obrigação, com base no ordenamento, positivas que lhe demandam ações promocionais e medidas dinâmicas que atendam a sociedade.¹⁷⁹

Essa relação do direito com as políticas públicas se revela ao usar o direito como um instrumento de alcance e materialização de objetivos políticos. Nesse sentido, a autora Maria Paula Dallari Bucci¹⁸⁰, revela que:

Não obstante, definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despidos de seu sentido legitimador original, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX.

A mudança dos modelos e a ascensão do Estado Moderno ao Liberal, possibilitou algumas mudanças no ramo do direito, surgindo um novo paradigma jurídico, que com base na Constituição de 88, o Estado deve garantir direitos fundamentais, ocorrendo uma mudança política direcionada para a sociedade.¹⁸¹

Desse modo, é importante identificar o papel do direito na consolidação das políticas públicas, de modo que, os direitos sociais buscam a intervenção do Estado, demonstrando um modelo jurídico e social dessas ações públicas. O entendimento de que as políticas públicas residem no direito, que assegura um quadro institucional no qual ocorre a atuação da política. O direito se revela como a ciência capaz de realizar um diálogo entre os Poderes e a Administração Pública que delimita os objetivos pertinentes de cada ação estatal.¹⁸²

Essa relação de direito e política, na visão de Patrícia Helena Massa Arzabe¹⁸³ se revela como:

¹⁷⁹ MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, p. 185.

¹⁸⁰BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁸¹ CUSTÓDIO, André Viana; DABULL, Matheus Silva. **Estado contemporâneo e políticas públicas: a efetivação dos direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes**. In: CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Marlene Moraes; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer (org.). Direitos humanos, constituição e políticas públicas. Curitiba: Multideia, 2013.

¹⁸² BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁸³ ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Direitos Humanos e políticas públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

A ação do Estado por políticas se faz vinculada a direitos previamente estabelecidos ou a metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais, de forma que, ainda quando aqueles a serem beneficiados não tenham um direito a certo benefício, a provisão deste benefício contribui para a implementação de um objetivo coletivo da comunidade política.

É nítido que o direito interfere diretamente na realização dessas políticas, isso porque existe uma grande relevância das normas constitucionais que irão estabelecer quais ações possuem caráter prioritário para a destinação de verbas pelo poder público. O texto legal então irá definir, através de normas, quais são os fins constitucionais essenciais, e as políticas públicas constituem os meios pelos os quais serão realizados esses fins, refletindo então que a Constituição escolhe, em matéria de políticas públicas, como serão gastos os recursos públicos.¹⁸⁴

Diante disso, é possível afirmar que o direito oferece meios para a efetivação dessas políticas, e através de dispositivos, o legislador confere prioridades a serem atendidas por essas ações. As políticas públicas então, constituem a forma dessa ação estatal, de modo a tentar atender os anseios sociais e a efetivar os direitos constitucionais.¹⁸⁵

O direito pode ser enxergado como objetivo das políticas públicas, reconhecendo o arcabouço jurídico para formalizar metas e indicar quais os pontos a serem atingidos por essas políticas. Essa relação se baseia na ideia do direito como diretriz normativa para as políticas públicas, delimitando o que deve ser perseguido por meio das ações governamentais. O direito, nessa visão, é caracterizado como um bússola que traça os objetivos dados politicamente respeitando os limites da ordem jurídica.¹⁸⁶

4.2 LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Muito tem se discutido sobre as políticas públicas e as noções tradicionais do Direito. A ideia da política pública vem para somar, trazendo novas perspectiva para compreender e enxergar o fenômeno jurídico, uma ligação entre as normas, que são

¹⁸⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SOUZA, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel (org.). *A constitucionalização do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

¹⁸⁵ ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Direitos Humanos e políticas públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁸⁶ MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, p. 194.

as matérias primas dos juristas, e implica no contexto de ação estatal, e as políticas públicas como uma análise isolada dessas normas, levando-se em conta os grandes objetivos que são perseguidos pelo Estado.¹⁸⁷

As políticas públicas são ferramentas importante, usada por entes públicos, para concretizar os Direitos Fundamentais, com o objetivo de produzir e garantir direitos a população, através de iniciativas que abarcam pontos políticos, econômicos, sociais e culturais da sociedade, exigindo a atuação da Administração Pública, órgãos e Poderes de Estado na sua consecução.¹⁸⁸

O Direitos Fundamentais e o Estado de Direito são realidades que se interligam e são condicionadas, de modo que a atuação dos poderes deve ser para garantir esse Estado de Direito, submetidos a legalidade e publicidade de suas atos, que devem consolidar os Direitos Fundamentais dos cidadãos. São esses direitos fundamentais que legitimam os atos administrativos e a atuação dos cidadãos, sendo a cidadania a base da participação política e o exercício dos direitos.¹⁸⁹

Esse Estado de Direito é a forma de estado defendida no texto constitucional, de modo a garantir os direitos dos cidadãos, e é dessa forma que as Políticas Públicas adquirem sua legitimidade e eficiência, ao buscar a efetivação da cidadania e garantir um Estado Democrático Social.¹⁹⁰

Desse modo, as políticas públicas devem ser definidas como ações governamentais que são voltadas para a concretização de direitos fundamentais, envolvendo atividades planejadas e com organização conforme burocracia estatal e planejamento anterior.¹⁹¹

É na Constituição que se encontra uma estrutura institucional concretizada que serve de guia para o Poder Público na realização das políticas públicas, conferindo-lhes então uma legitimidade. É no texto constitucional que se encontra as diretrizes básicas

¹⁸⁷ FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Editora: Forum, 2008, p.249.

¹⁸⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14^aed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.12.

¹⁸⁹ PÉREZ LUÑO, Antônio Henrique. **Derechos humanos, estado de derecho y Constitución**. 8. Ed. Madrid: Tecnos, 2003, p.212.

¹⁹⁰ HABERLE, Peter. *El estado constitucional*. Tradução de Hector Fix-Fierro. Buenos Aires: Astrea, 2007, p.304-308.

¹⁹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.45.

que o governo deve adotar para atingir os objetivos socialmente relevantes, através dos princípios e regras e determinações que exigem a participação popular no processo de tomada das decisões referentes as políticas públicas.¹⁹²

Para que seja concretizado os direitos sociais presentes na Constituição Brasileira, é necessário a vinculação dos Poderes Públicos às políticas públicas, gerando a necessidade de uma ação por parte do Estado para coordenar e implementar esses programas e identificar quem realmente é o público alvo de tais políticas, determinando grupo ou setor vulnerável da sociedade a qual aquela ação visa atender, legitimando, posteriormente, essas ações.¹⁹³

Os autores Gianpaolo Smanio e Patrícia Bertolin¹⁹⁴ afirmam a importância da participação popular contribuindo para o vínculo entre Estado e sociedade, que permite a criação de um círculo virtuoso de legitimidade para as políticas públicas. Isso acontece pela garantia que efetivamente as necessidades sociais estão sendo colocadas em questão através da discussão e realização dessas políticas.

Nesse sentido, além da participação social como mecanismo efetivo das políticas públicas, a transparência é outro princípio que deve ser aplicado na Administração Pública, pois a publicidade administrativa é inerente a democracia, atuando numa visibilidade dos atos administrativos, concretizando e atendendo as necessidades sociais, através do direito a informação devido aos cidadãos.¹⁹⁵

Nesse sentido, Gianpaolo Smanio e Patrícia Bertolin¹⁹⁶ acrescentam:

Participação e Transparência são princípios derivados do Princípio Democrático do Estado, de forma que as Políticas Públicas estão estreitamente relacionadas com a democracia praticada. A qualidade da democracia implica na qualidade das Políticas Públicas efetivadas e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania.

¹⁹² SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14^aed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.19.

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26^aed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

¹⁹⁴ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14^aed., São Paulo, Atlas S.A, 2013.

¹⁹⁵ MARTINS, Wallace. **Transparência Administrativa**. 15^a ed. Recife, 2009, p.53.

¹⁹⁶SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14^aed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.11.

Dessa forma, Norberto Bobbio¹⁹⁷ afirma que embora a participação da cidadania na Administração Pública seja a solução para a crise democrática, a ocupação e efetiva atuação ainda não é o suficiente, devendo esse diálogo crescer ainda mais como forma de legitimação dessas ações públicas.

É possível notar então que a legitimação das políticas públicas perpassa pelo direito e pela sociedade. O ordenamento jurídico prevê dispositivos com direitos e deveres ao Poder Público e a sociedade demonstra quais são as reais necessidades que o Estado deve alcançar. A junção do direito com a participação da sociedade resulta na legitimação e eficiência dessas ações governamentais.

4.2.1 A Constituição Federal e as políticas públicas

Com o advento da Constituição Federal no ano de 1988 surgiu um grande desafio, que seria o de conciliação na implementação das políticas públicas e na efetividade dos direitos sociais trazidos no novo texto constitucional. Um ponto importante para conciliar os mandamentos e as ações públicas consistia em aumentar a participação popular nos momentos de elaboração, execução e fiscalização dessas políticas públicas.¹⁹⁸

Nesse sentido, é possível descrever que a Constituição brasileira de 88 tinha um compromisso claro com o desenvolvimento no combate das desigualdades sociais, com a garantia aos direitos fundamentais, uma proteção ao meio ambiente, e por fim com a democracia participativa. A partir da promulgação da Constituição, a iniciativa popular ganhou força, dando origem a uma sociedade aberta para os intérpretes do texto legal.¹⁹⁹

Diante disso, a participação da sociedade civil no âmbito da Administração Pública, assegurados pelos princípios da legitimidade, publicidade e supremacia do interesse público, foi um marco no processo de redemocratização a ampliação dos direitos

¹⁹⁷BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.70.

¹⁹⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p. 44.

¹⁹⁹ HABERLE, Peter. *El estado constitucional*. Tradução de Hector Fix-Fierro. Buenos Aires: Astrea, 2007, p.23.

sociais buscados pela Constituição, servindo como base para a criação de políticas públicas efetivas às necessidades populares.²⁰⁰

Além disso, a Constituição foi fruto de um processo intenso de transformação da sociedade, influenciada por um momento histórico de mobilização, politização, associações e movimentos sociais, que determinava a ação dos Estados em prol do social e com a participação da sociedade civil.²⁰¹

As políticas públicas então foram criadas com o foco de melhorar o desempenho da atuação estatal no âmbito da esfera social, implicando em uma menor participação do Estado e uma rede de proteção social que garanta uma liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica, redistribuindo vantagens econômicas produzidas socialmente.²⁰²

O Estado que atua através da Administração Pública, valendo-se de órgãos governamentais e órgãos administrativos foi mudando a sua forma durante o passar do tempo, ocorrendo sempre uma evolução sistemática, tendo-se antes um Estado Legislativo, depois um Estado Social de Direito e por fim um Estado Democrático de Direito. Visto isso, o poder estatal transformou-se em uma figura de planejamento e executor de políticas públicas, passando então de um Estado editor de normas a um implementador de políticas públicas que tem como alvo atingir o interesse coletivo.²⁰³

Nesse cenário, as políticas públicas e sociais surgem com o objetivo de proporcionar condições básicas de educação, saúde e alimentação para a população com mais carência, baseado na Constituição e a oposição de direitos e deveres, tanto ao gestor público quanto para os beneficiários desses programas.²⁰⁴

Nesse sentido, as políticas públicas detêm diversas compreensões, no qual se destaca a concepção de que esses programas tem como objetivo principal atingir o interesse público, através de ações governamentais que visam coordenar os meios

²⁰⁰ AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. P.35.

²⁰¹ *Ibidem*. pág. 37.

²⁰² KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas públicas: focalização ou universalização?** *Revista de Economia Política*, v. 7, nº 3, 2002, p. 564-574.

²⁰³ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da segurança pública**. São Paulo, Verbatim, 2013.

²⁰⁴ CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. **Política Social no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

que são disponíveis ao Estado para realizar os objetivos sociais relevantes e constitucionalmente determinados.²⁰⁵

Frente a isso, as políticas públicas têm como principal razão de existência os direitos sociais trazidos no texto constitucional, e esses direitos se concretizam através da prestação positiva do Estado, tendo essas políticas natureza jurídica de programas de ação estatal. A Constituição ampliou o leque de ações prestacionais do Poder Público, tudo isso, por uma tentativa de melhor atender as necessidades da sociedade, de modo a garantir que as políticas públicas reforçassem mandamentos constitucionais.

A efetivação dos direitos sociais ocorre pela realização das políticas públicas, tendo a participação da sociedade civil como uma imposição constitucional. Deste modo, ocorre o entendimento de que o Poder Público deve manter uma interação constante com os cidadãos, refletindo em uma sociedade mais consciente e com uma população mais participativa e capaz de cobrar do Estado o cumprimento de suas atribuições.²⁰⁶

Seguindo essa lógica, fica exposto que a Constituição Federal de 1988 trouxe vários avanços sociais, sendo capaz de promover a travessia para um Estado democrático de direito que garanta a participação da sociedade civil para fomentar as políticas e ações públicas almejando atender ao interesse coletivo, submeter-se aos princípios e efetivar os direitos sociais determinados constitucionalmente.²⁰⁷

4.2.2 Políticas Públicas Intersetoriais

A partir das últimas décadas a participação popular frente aos atos dos gestores públicos vem numa linha crescente, se tornando cada vez mais constante. As políticas públicas assumem papel determinante nessa realidade, notando-se que constituem um importante mecanismo no processo de descentralização, buscando permitir

²⁰⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

²⁰⁶ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

²⁰⁷ BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista RERE**. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acesso em: 03 de nov. de 2020.

atender interesses de grande parte da sociedade. Nesse sentido, nota-se o que seriam as políticas públicas intersetoriais.²⁰⁸

Essa intersectorialidade se refere a um conjunto de conhecimento e experiências ao planejar, avaliar e realizar uma política pública. Tal intercâmbio de informações, busca alcançar resultados integrados a diferentes situações, ocorrendo um efeito sinérgico no desenvolvimento social.²⁰⁹

Nesse sentido de ampliação no que se refere as políticas públicas, Junqueira²¹⁰ acrescenta que:

A mudança das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais e societários, deverão privilegiar a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização e da autonomização. (...) Diante dessas diferentes perspectivas, trazemos para o campo de debate a discussão da articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e social. Para tanto, considerasse a articulação entre as políticas que levam em consideração a questão da segregação territorial, as questões socioterritoriais, lugar, local, espaço, assim como o território. Observa-se que há uma preocupação com a interdisciplinariedade quando se busca discutir a temática da questão urbana e das cidades a fim de abranger outros campos de conhecimento, assim como verifica-se nos artigos do campo das políticas sociais a preocupação com a intersectorialidade.

No exercício de ações públicas, a discussão sobre essa intersectorialidade ainda é algo presente, cuja essa abordagem implica em um modelo integrativo de gestão pública. Tal mecanismo permite que o modelo de gestão das políticas públicas se baseie na relação de diferentes setores, ocorrendo o compartilhamento de recursos e metas, atingindo uma interdependência, mas respeitando a autonomia de cada setor.²¹¹

O diálogo entre diferentes setores tem como base uma interação que permita maior efetividade para essas políticas públicas desenvolvidas. A circulação de informação e objetivos permite que tais ações não tratem repetidamente dos mesmo objetos, permitindo atender de forma mais ampla aos interesses coletivos.

²⁰⁸ Políticas intersectoriais: Princípios e diretrizes. **Portal Educação**. 13 de mar. de 2013. Disponível em: [https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/politicas-intersectoriais-principios-e-diretrizes/38678#:~:text=De%20acordo%20com%20Junqueira%20\(1997,efeito%20sin%C3%A9rgico%20no%20desenvolvimento%20social](https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/politicas-intersectoriais-principios-e-diretrizes/38678#:~:text=De%20acordo%20com%20Junqueira%20(1997,efeito%20sin%C3%A9rgico%20no%20desenvolvimento%20social). Acesso em: 04 de nov. de 2020.

²⁰⁹ JUNQUEIRA, L.A.P. **Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1997.

²¹⁰ JUNQUEIRA, L.A.P. **A gestão intersectorial das Políticas Sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2004, n. 1, p. 25-36

²¹¹ SANTOS, N. N. **A Intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**. Dissertação de Mestrado. FGV/SP, 2011.

Essa intersetorialidade também é abrangida a lógica territorial de implementação de políticas públicas, destacando campos que refletem na gestão pública, permitindo otimizar o uso dos recursos públicos, podendo valorizar o atendimento a direitos sociais.²¹²

O foco dessa intersetorialidade parte da articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e social, estabelecendo relação entre os diversos setores e privilegiando a integração de saberes e experiências. Essa discussão leva em consideração também questões territoriais a fim de abranger todo o território, ocorrendo então uma preocupação com a segregação territorial, de modo que essas políticas públicas consigam atingir a todos e a outros campos do conhecimento, efetivando assim a intersetorialidade.²¹³

A participação social e a intersetorialidade enfrentam alguns desafios ao se relacionarem, diante da polarização entre os grupos de defesa de interesses públicos distintos, sendo desafiador integrar alternativas descentralizadas de gestão pública. Ocorre que a concretização dos elementos intersetoriais deve ser pensada e articulada para o processo de planejamento, de execução e de avaliação, de modo que seja mediado por uma democracia participativa.²¹⁴

4.2.3 Políticas Públicas e a efetivação de Direitos Sociais

As políticas públicas possuem uma relação com o Estado que reflete na sociedade e determina o ambiente democrático, pois a participação dos cidadãos nos atos estatais praticados, permite uma abordagem mais efetiva nas necessidades sociais.²¹⁵

Para fazer essa ligação, a autora Lidiane Rocha Abreu²¹⁶, em seu artigo publicado determina que entre direitos sociais e fundamentais trazidos constitucionalmente, e a sociedade civil existe um abismo que os separa, compondo um cenário que premente

²¹² TUMELERO, S. M. **Intersetorialidade nas Políticas Públicas** (2010). Disponível em: http://www.litoral.ufpr.br/sites/default/files/TUMELERO_SILVANA20Intersetorialidade_Cong_Chile.pdf. Acesso em: 04 de nov. de 2020.

²¹³ JUNQUEIRA, L.A.P; **A gestão intersetorial das Políticas Sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2004, n. 1, p.5.

²¹⁴ INOJOSA, R.M. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

²¹⁵ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.10.

²¹⁶ ABREU, Lidiane Rocha; **Direitos Sociais no Brasil: programa bolsa família e transferência de renda**. / Lidiane Rocha Abreu. – São Paulo, 2011.

a necessidade de atuação por parte do Estado, e o resultado dessa necessidade, é o surgimento das políticas públicas.

Desse modo, as políticas públicas são instrumentos que possibilitam a concretização dos Direitos Fundamentais e são desenvolvidas para nortear a eficácia da cidadania em todas as suas dimensões, integrando diversos aspectos sociais, políticos e econômicos, atendendo as necessidades e determinações constitucionais de 1988.²¹⁷

Existe uma relação entre os fundamentos constitucionais e a atuação dos poderes públicos de vinculação no que se refere a operacionalização de políticas públicas na esfera de efetivação dos direitos sociais. A exemplo disso existe o princípio da dignidade humana, impondo ao Estado uma permanente proteção e realização concreta de uma vida digna ao cidadão, a força estatal o papel de remover os obstáculos que lhe sejam contrários.²¹⁸

Nesse sentido, as políticas públicas têm o papel de ampliação dos direitos sociais e auxilia na ampliação do regime democrático, permitindo a participação popular que é legítima e essencial na construção dos direitos constitucionais. Desse modo, a concretização desses direitos não dependerá somente da concepção política dos governos e sim de uma intensa participação e controle social garantida constitucionalmente.²¹⁹

Para acrescentar o exposto, Gianpaolo Smanio e Patrícia Bertolin²²⁰ determinam que:

A política pública está voltada à realização de direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos. Trata-se de uma série de estratégias para fomentar o uso racional dos meios e recurso postos à disposição dos Poderes Públicos para desempenhar as tarefas próprias do Estado Social e Democrático de Direito.

Para isso é preciso que o princípio democrático seja o guia das ações de políticas públicas. O autor afirma que existe uma relação entre esses, de modo que a legitimidade democrática está interligada ao conteúdo da formação legislativa e

²¹⁷ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.13.

²¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

²¹⁹ RODRIGUES, Marta. “**Políticas Redistributiva e Direitos Cívicos e Sociais no Brasil**”. Disponível em <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/42P.pdf>>. Acesso em 27 jun.2020.

²²⁰ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013,

aplicação das políticas públicas, ocorrendo então a consolidação dos direitos humanos na forma do princípio democrático.²²¹

O autor ainda acrescenta que a “massa da população” deve ter a oportunidade de viver com segurança e com os direitos assegurados, normalizando os direitos de participação política e direitos de partilha social, possibilitando ao povo a democratização no processo de formação de opinião e interesses.²²²

A legitimidade das políticas públicas caminha na direção de promoção de medidas inclusivas, revelando a necessidade de atuação conjunta do Direito com essas ações estatais. Essa relação existe, pois, as características para se aumentar o conteúdo jurídico de igualdade tem relação com a multiplicação das demandas por direitos sociais e conseqüentemente por políticas públicas.²²³

O autor revela ainda que a adequação das políticas públicas aos direitos sociais ajuda no discurso democrático, conferindo uma perspectiva social do Estado Democrático de Direito. Essa forma de Estado agrega políticas públicas e possibilita a reivindicação daqueles que não foram ofertados do direito de participar e compor o bem-estar social.²²⁴

A Constituição Brasileira determina que o homem tem direitos, implicando na dimensão de cidadania, como um conceito que busca explicar a proteção de direitos e as implicações da destituição desses. Portanto, quando o texto constitucional determina a cidadania como um princípio fundamental, essa abrange diversos campos, como a concretização dos direitos sociais, e as políticas públicas como ferramenta de materialização dessa cidadania.²²⁵

Nos anos oitenta, as políticas públicas são tidas como um ramo da política que aborda sobre as ações governamentais que produzem efeitos específicos, e que esses efeitos irão influenciar diretamente na vida dos cidadãos. Dessa forma, é necessário relacionar direito com política e reconhecer o fio condutor das políticas públicas para

²²¹ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade y validez*. Madrid: Trota, 1998.

²²² *Ibidem*. pág. 106.

²²³ LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 50-52.

²²⁴ *Ibidem*. pág. 23.

²²⁵ ARENDT, Hannah, **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p.330

a efetivação de direitos fundamentais, especialmente no que se refere a formação de um Estado Democrático e Social de Direitos.²²⁶

4.3 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL CONTRA A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Brasil é um país marcado pelo histórico de corrupção em diferentes regimes adotados. É um fenômeno presente e vários tipos de organização, sendo essas públicas ou privadas, sendo um problema a ser enfrentado pelo mundo moderno.

O ato corrupto abrange uma diversidade de atos como a trapaça, desfalque, ganho ilícito, fraude, nepotismo, entre outros. A amplitude de termos que define tal ação pode ser resumido em um mau uso de cargos públicos para um ganho privado.²²⁷

A corrupção gera inúmeras consequências ao Estado e aos seus administrados, sendo vista como um entrave para um bom desenvolvimento social e econômico, gerando ineficiência e inadequados investimentos econômicos e resultando no efeito de desestimular a população na busca de interesses sociais, constituindo custos sociais, econômicos e políticos.²²⁸

Todos os países podem ser atingidos pela corrupção, não sendo um problema prioritário de países subdesenvolvidos. Ocorre que, nesses países, a ação fraudada de administradores ou administrados geram efeitos mais visíveis e negativos a máquina estatal, se tornando uma bola de neve no processo de prestação e busca de direitos sociais.

Diante de atos considerados como corruptos no campo da administração pública, tais ações prejudicam o interesse público, desvia de dispositivos legais e não observam padrões jurídicos expressos no ordenamento público. Essa subtração de padrões

²²⁶ PARSONS, W. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

²²⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. A moral de cada um tem seu papel', diz estudiosa da corrupção. *Estadão*: Política. São Paulo, p. 1-3. jun. 2016. Disponível em: . Acesso em: 08 nov. 2020.

²²⁸ SANTOS, Renato Almeida dos; GUEVARA, Arnaldo Jose de Hoyos; AMORIM, Maria Cristina Sanches. *Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução*. Revista Administração, São Paulo, v. 48, n. 1, p.53-66, jan. 2013. Trimestral.

éticos viola direitos pois, ocorre o uso indevido de componentes públicos para o bem privado.²²⁹

A organização não governamental *Transparency International* revela um arma usada no processo corrupto, que é o abuso de poder confiado a fins privados. Tal situação se configura pela autoridade investida a um agente público e o abuso dessa concessão para favorecimento próprio, mascarando tais ações da sociedade.²³⁰

Essa relação da corrupção vai de encontro com os princípios constitucionais alcançados pelo Poder Público. Um desses princípios é o da publicidade e transparência, que determina a divulgação e publicização dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício da função pública. Tal relação permite configurar que o mandamento ético imposto pelo princípio permite uma mitigação e dificulta a ação corrupta.

Seguindo a ideia de tal princípio, o controle dos atos praticados no exercício da função pública ao serem divulgados, permite que a população exerça uma fiscalização e controle daquilo que vai de encontro com os atos legais da Administração Pública.

O combate a corrupção no Brasil passeia por esse princípio. Alguns órgãos são institutos importantes nessa batalha, estando, entre eles, a Controladoria Geral da União que é um órgão com responsabilidade de prestar auxílio ao Poder Executivo no que envolve a proteção do patrimônio público e na promoção da transparência frente a gestão pública. As ações da controladoria, órgão do Governo Federal, são a de controle interno, avaliando questões financeiras, de auditoria pública, prevenção e combate a corrupção.²³¹

Em suma, tanto a Controladoria e o Tribunal de Contas da União, realizam o controle da administração pública e combatem a corrupção por meio de fiscalização contábil ou financeira, denúncias e reclamações, promovendo a transparência nas ações da administração pública brasileira.²³²

²²⁹ SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p.18-23, jan. 1994.

²³⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer. 2013. Disponível em: . Acesso em: 08 nov. 2020.

²³¹ FERNANDES, Camilla. **Corrupção na Administração Pública Brasileira: Um estudo de caso baseado na percepção de law enforcement agents**. 2017. 101f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2017. P.36.

²³² *Ibidem*. pág. 37.

Não existe ao certo o mecanismo ideal de combate a corrupção, mas existe algumas ferramentas importantes ofertadas pela legislação que dificultam a ocorrência de atos corruptos, sendo um deles a publicidade e transparência das ações públicas almejadas pelo princípio constitucional. Ao tornar uma ação pública fica mais fácil de ocorrer o controle e fiscalização daquele ato, podendo ser avaliado pelos órgãos da própria máquina estatal, como também pela população que exerce um controle social.

Diante disso, a relação entre esse princípio, a participação popular na máquina pública e o combate a corrupção é explícita, visto que a norma constitucional prega uma obediência obrigatória dos agentes da administração ao realizarem ações públicas.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar como o Princípio da Publicidade pode interferir na Administração Pública, na participação popular e na efetivação de políticas públicas. Com o advento da Constituição Federal de 88, o art. 37 elencou alguns princípios que são de observância obrigatória pelo Poder Público ao exercer suas atividades, como a legalidade, moralidade, impessoalidade e da publicidade.

A definição de publicidade é tornar algo público e de conhecimento geral e o constituinte determinou que as ações da administração públicas sejam divulgadas e transparente para todos. Essa pesquisa elegeu esse princípio e dissertou sobre ele, de modo a relacionar como essa transparência pode ajudar nos diferentes modos de controle, como o interno, o externo e o social.

Descarte a importância desse mandamento constitucional, foi explicitado sobre o seu alcance normativo para efetivar a segurança jurídica no campo administrativo. Essa segurança tem relação direta com a possibilidade de fiscalização ampliada, de modo que foi exposto como a transparência das ações públicas possibilitam o dever estatal de promover amplo acesso à informação e conhecimento, garantindo a participação e controle da administração por parte dos administrados.

No trabalho é feita uma espécie de linha do tempo que permite perceber como o processo de redemocratização do Estado ocorreu, e quais mecanismos facilitaram e consolidaram esse regime. Anteriormente a Constituição de 88 o Brasil passou por um regime autoritário que não permitia intervenções sociais em atos do governo, pouca transparência nas ações do Estado e desrespeito aos direitos sociais.

Todo esse cenário exposto gerava uma insegurança jurídica aos administrados e comprometia a efetivações de direitos e políticas públicas. Com o processo de redemocratização, o país retornou ao regime democrático e passou a ser um Estado Social de Direito. Ao passo disso, o direito e as normas constitucionais foram se atualizando e garantindo cada vez mais segurança a sociedade, permitindo sua intervenção frente aos atos que fossem de encontro com o atual regime.

Diante desse tema, a pesquisa demonstrou formas de exercício da cidadania e a participação popular frente aos atos da Administração Pública. Ao desenvolver sobre isso, foi exposto como os atos do Poder Público se relacionam com os princípios constitucionais, principalmente sua relação com o dever de transparência e

publicidade de suas medidas. Esse fenômeno resultou numa busca incessante pela supremacia do interesse público frente ao particular.

Revelou-se então uma posição vertical do Poder Público em relação a sociedade como um todo, e foi abordado que a imposição e observação dos princípios constitucionais, são motivados para esse alcance do interesse público. Diante do que foi visto nesse trabalho, essa posição superior da Administração é fundamentada pela necessidade dessa em agir, dos administradores, com instrumentos suficientes para garantir o interesse geral.

Posto isso, foi analisado como os atos da administração pública traduziam os mandamentos principiológicos, pois os princípios assumiram uma grande relevância na prática e atuação pública, passando a nortear os atos e servindo de parâmetro aos magistrados, que ao serem provocados no sentido de controlar tais ações governamentais realizadas no âmbito público e com reflexo no ambiente social.

A importância da sociedade no que diz respeito ao Estado foi explicitado na pesquisa e serve de base para legitimar tais atos. Correspondente a isso, foi explicitado como a população pode controlar a ação pública, demonstrando um pouco sobre o controle social e a sua ligação com o princípio da publicidade. Ao divulgar ser divulgado os fatos o controle popular exercido é facilitado e eficaz.

Ademais, essa ativa participação social tem efeito na busca pelos direitos sociais almejados e garantidos na magna carta. A Constituição Federal de 88 foi elencada na pesquisa como advento prioritário e consolidador na democracia, da participação social e da efetivação de direitos sociais. Além disso, foi determinado o que seria a Administração Pública indireta e os seus efeitos dessa descentralização administrativa, que ocorre quando há uma concessão e transferência de serviços públicos.

Da análise administrativa, o trabalho buscou examinar também o que seriam as Políticas Públicas e sua relação com o direito, abrangendo mecanismos de legitimidade. Esse tema, também teve forte influências constitucionais, gerando observâncias aos princípios e aos direitos sociais. Como exposto, outro meio de fazer essas políticas seriam aplicando a intersectorialidade e intercâmbio com outras áreas do conhecimento, abrangendo também a população. Posto isso, a pesquisa

demonstrou um problema enfrentado pelo Brasil desde o início, a corrupção, e como a transparência e fiscalização social funcionam como mecanismo de combate.

REFERÊNCIAS

ABREU, Lidiane Rocha; **Direitos Sociais no Brasil: programa bolsa família e transferência de renda.** / Lidiane Rocha Abreu. – São Paulo, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A “supremacia do interesse público” no advento de Estado de Direito e na hermenêutica do Direito Público contemporâneo.** Revista Forense. Rio de Janeiro: Forense, a. 102, v. 387, set./out. 2006. p. 23-35.

ARAÚJO, Beatriz Panazzo de. **Redemocratização do Brasil: você conhece a história política do nosso país?** Disponível em: <https://www.politize.com.br/> Acesso em: 14 set de 2020.

ARAÚJO, Edimir Netto de. **Curso de Direito Administrativo.** 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração Indireta Brasileira.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p.167.

ARENDT, Hannah, **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p.330

ARISTÓTELES. **A Política.** São Paulo: Martins Fontes, 2001

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Direitos Humanos e políticas públicas.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **Mudança da Constituição.** *Revista de direito público*, nº 86, pp.181-186

AVELAR, Ednara Pontes de. **O Princípio da Publicidade dos Atos Processuais,** 2014. Disponível em http://www.abdir.com.br/doutina/ver.asp?art_id=&categoria=TGD Acesso em: 23 de jun. de 2020.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.21.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994. P.35.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo.** Saraiva, 2013. P.70-72.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**. Saraiva, 2013. P.77.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SOUZA, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel (org.). A constitucionalização do Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista RERE**. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acesso em: 03 de nov. de 2020.

BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>>. Acesso em: 22 out. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.70.

BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.15.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, p.68

BRASIL, Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL, Lei Municipal 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informação.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set de 2020.

BRASIL. Lei 12.965, de 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm> . Acesso em: 23 mar. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BURGO, Vitor. ***O impacto do Federalismo Fiscal no Processo de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas***. 2013. 199 f. Tese (Doutorado Direito do Estado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Liv. Almedina, 1994, p. 1143 et seq.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. **Política Social no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000. p. 63

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre De. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. São Paulo: [s.n.], 2007.

CAVALHEIROS, J. B.; FLORES, P.C. **A organização do sistema de controle interno Municipal**. 4ª ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 271.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009, p.52-53.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. 2010, p.12.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Princípios informativos do Direito Administrativo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 93, out.1968. p.1-10.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Controle judicial das omissões do Poder Público**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p.285.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Controle judicial das omissões do Poder Público**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p.287

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Do procedimento administrativo: Estrutura**. Coimbra : Almedina, 1987.

CUSTÓDIO, André Viana; DABULL, Matheus Silva. **Estado contemporâneo e políticas públicas: a efetivação dos direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes**. In: CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Marlene Moraes; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer (org.). Direitos humanos, constituição e políticas públicas. Curitiba: Multideia, 2013.

DALLARI, Adilson e FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 57-58.

Descentralização política e descentralização administrativa. **DireitoNet**. 30 de out. de 2007. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/168/Descentralizacao-Politica-e-Descentralizacao-Administrativa>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 492.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.61

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.64.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Atlas. 19ª edição – 2006

DÓREA, Taís. **Realização dos direitos fundamentais pela Administração Pública**. Disponível em: <https://jus.com.br/>. Acesso em: 21 set. de 2020.

ELIAS, Gustavo Terra. **Da publicidade à transparência: o percurso para reafirmação da democracia participativa**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faa453efde4ac6a3>. Acesso em: 15 jun. 2020.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994, p. 445.

FERNANDES, Camilla. **Corrupção na Administração Pública Brasileira: Um estudo de caso baseado na percepção de law enforcement agents**. 2017. 101f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2017. P.36.

FILHO, Marino Pazaglini. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4ª ed. Ed. Atlas, 1999, p.11

FILHO, Orlando Villas Bôas. **Democracia: A polissemia de um conceito fundamental**. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo v. 108. 2013, p 652.

FILHO, Orlando Villas Bôas. **Democracia: A polissemia de um conceito fundamental**. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo v. 108. 2013, p 653

FILHO, Severino Dias da Costa. **Corrupção: fator antiético e antieconômico**. Revista Ágora Filosófica, ano 5, n.2, jul/dez 2005. p.200

FINK, R.C. **O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as Condicionantes para seu Efetivo Funcionamento**. 2008. 83f. Monografia (Especialização em Gestão Pública e Controle Externo) – Escola de Gestão e Controle Francisco Jurema, Porto Alegre, 2008.

FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Editora: Forum, 2008, p.249.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum. 2008.

HABERLE, Peter. **El estado constitucional**. Tradução de Hector Fix-Fierro. Buenos Aires: Astrea, 2007, p.304-308.

HABERLE, Peter. **El estado constitucional**. Tradução de Hector Fix-Fierro. Buenos Aires: Astrea, 2007, p.23.

HABERMAS, Jurgen. **Facticidad y validez**. Madrid: Trota, 1998.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) sociais**. *Cadernos CEDES*, a . XXI, n 55, nov. 2001, p.39.

INOJOSA, R.M. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

JACOBI, Pedro. **Os velhos problemas, mas sem o déficit**. In: KOUTZII, Flávio (Org). **Nova República: um balanço**. Porto Alegre: L&PM, 1986, P.256.

JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed.. Editora Saraiva, 2011, p.50.

JUNQUEIRA, L.A.P. **A gestão intersetorial das Políticas Sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2004, n. 1, p. 25-36.

JUNQUEIRA, L.A.P. **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1997.

JUNQUEIRA, L.A.P; **A gestão intersetorial das Políticas Sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2004, n. 1, p.5.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A esta transformação do direito administrativo**, Marçal Justen Filho dá o nome de “personalização do direito administrativo” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.* P. 163).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. – 11.ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**, p.207-208

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas públicas: focalização ou universalização?** *Revista de Economia Política*, v. 7, nº 3, 2002, p. 564-574.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio**. 1. ed. São Paulo: Manole, 2003, p.167.

LEITE, Julio Cesar Sampaio de Prado; CAPPELLI, Claudia. **Transparência de processos organizacionais**. II Simpósio Internacional de Transparência de Negócios. Niterói, 2008, p.200.

LEITE, Julio Cesar Sampaio de Prado; CAPPELLI, Claudia. **Transparência de processos organizacionais**. II Simpósio Internacional de Transparência de Negócios. Niterói, 2008.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.23.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 50-52.

LOURENÇO, Iolando e RICHARD, Ivan. Marco entre a Ditadura e a Democracia, Constituição de 1988 completa 25 anos. **Carta Capital**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br>, Acesso em: 09 set 2020.

MACÊDO, Stephanie. Políticas Públicas: o que são e para que existem. **Rede Alese**. 16 nov. de 2018. Disponível em: <https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>. Acesso em: 27 out. de 2020.

MADAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Editora Fórum, 21º ed, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 100.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 102.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, p. 185.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, p. 194.

MARRARA, Thiago (Org). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

Marshal, William: **Court, Career and Chivalry in the Angevin Empire 1147–1219**. Longman. David Crouch, 1996. p 114.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. O Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: **Caderno de estudos Ciência e Empresa/ Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina**. Ano 5, n.2 (2008) – Teresina: FAETE, 2008. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>> Acesso em: 08 set 2020.

MARTINS, Wallace. **Transparência Administrativa**. 15ª ed. Recife, 2009, p.23

MARTINS, Wallace. **Transparência Administrativa**. 15ª ed. Recife, 2009, p.53.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno: de acordo com a EC 19/98**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 43 ed. 2000, p.442.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ed. São Paulo: Malheiros, 2003
MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.144.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.55

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.137.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.143.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.45.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de direito público**, nº 57/58.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: . Acesso em: 15 set 2020.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo, Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009. _____. Direitos Humanos fundamentais: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009. _____. Direitos Humanos fundamentais: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro Paradigmas do direito administrativo pósmoderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 111.

MOSCA, Elisabete Xavier de Albuquerque. **A importância da Constituição de 1998 para a efetivação de direitos**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 09 set de 2020

MOTTA, Fabrício. **Tratado De Direito Administrativo V**. li - Administração Pública E Servidores Públicos. 2ª ed. Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MOURA, Andréa Félix Batista de. **Os princípios da administração pública brasileira e suas relações com o setor privado**. João Pessoa, 2012, p.15.

OLIVEIRA, Diego Braga. **O controle da Administração Pública como meio de combate a corrupção e ao desenvolvimento da gestão pública e da transparência**. Maranhão, 2016, p.30.

OLIVEIRA, Diego Braga. **O controle da Administração Pública como meio de combate a corrupção e ao desenvolvimento da gestão pública e da transparência**. Maranhão, 2016, p.29-30.

ORTIZ DIAS, José. El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000. In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Professor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valência: Tirant lo Blanch, 2000. T 1, p.63-117. p.70-71.

Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, Ano I – vol. I – nº1 abril de 2001. Disponível em: http://files.camolinaro.net/200000611-9669597622/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONSTIT_1988.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

PARSONS, W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

Parte do discurso feito pelo constituinte Ulysses Guimarães (1988) na sessão de promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988.

PEIXOTO, Geovane De Mori. **Direitos fundamentais, hermenêutica e jurisdição constitucional**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2013.p.38.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n1, p. 7-29, jan./abr.1996.

PÉREZ LUÑO, Antônio Henrique. **Derechos humanos, estado de derecho y Constitución**. 8. Ed. Madrid: Tecnos, 2003, p.212.

PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008.

PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., Rio de Janeiro, Editora Campus Jurídico, 2008, p.17.

PETTIT, Philip. **Republican political theory**. *Justice, political liberalism, and utilitarianism*, 2008 p. 389

PINSKY, Jaime. **Cidadania e Educação**. São Paulo: Contexto, 2002

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

PIRES; Nogueira. (2007, p.269).

Políticas intersetoriais: Princípios e diretrizes. **Portal Educação**. 13 de mar. de 2013. Disponível em: [https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/politicas-intersetoriais-principios-e-diretrizes/38678#:~:text=De%20acordo%20com%20Junqueira%20\(1997,efeito%20sin%C3%A9rgico%20no%20desenvolvimento%20social](https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/politicas-intersetoriais-principios-e-diretrizes/38678#:~:text=De%20acordo%20com%20Junqueira%20(1997,efeito%20sin%C3%A9rgico%20no%20desenvolvimento%20social). Acesso em: 04 de nov. de 2020.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio a democracia**. São Paulo: Boitempo. 2014.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Filosofia do Direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RIGHI, Eduardo. A importância da filtragem constitucional e do controle de constitucionalidade para a supremacia da Constituição. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, a. 105, v.402, mar./abr.2009. p.170.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes Rocha. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.42

ROCHA, Carmem Lúcia. **Perspectiva de Direito Público**. São Paulo, 2011, p.22

ROCHA, Carmem Lúcia. **Perspectiva de Direito Público**. São Paulo, 2011.

ROCHA, Enid. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais**. Campinas, São Paulo, 2013.

RODRIGUES. Marta. **“Políticas Redistributiva e Direitos Cívicos e Sociais no Brasil”**. Disponível em <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/42P.pdf>>. Acesso em 27 jun.2020.

Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977 e Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1984. Versão em português com tradução de: SILVA, Virgílio Afonso da. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A moral de cada um tem seu papel', diz estudiosa da corrupção. **Estadão: Política**. São Paulo, p. 1-3. jun. 2016. Disponível em: Acesso em: 08 nov. 2020.

SALES CARNEIRO, Pedro. **A crise da supremacia do interesse público sobre o privado**. Diante da constitucionalização do direito administrativo. 4ed. Rio de Janeiro, Ed Publit, 2017, p.79.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da segurança pública**. São Paulo, Verbatim, 2013.

SANTOS, N. N. **A Intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**. Dissertação de Mestrado. FGV/SP, 2011.

SANTOS, Renato Almeida dos; GUEVARA, Arnaldo Jose de Hoyos; AMORIM, Maria Cristina Sanches. **Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução**. Revista Administração, São Paulo, v. 48, n. 1, p.53-66, jan. 2013. Trimestral.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista da Defensoria Pública** – Ano 1 – n. 1 – jul./dez.2008

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. rev. e atual.**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coords.) **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro, Forense, 2009. p. 278-279.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: Uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 488.

SILVA, Daniel Neves. **Constituição de 1988. História do Mundo**. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/>. Acesso em: 09 set de 2020.

SILVA, Frederico Rodrigues. **A relatividade da supremacia do interesse público: um estudo comparado**. Revista de Direito Público. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, a. 8, n.43, jan./fev. 2012. p. 195-230.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26^aed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p.653.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9^a. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26^aed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso de. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2012. - Curso de Direito Constitucional Positivo. 34.ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p.18-23, jan. 1994.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.3.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.11.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p. 44.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.10.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 14ªed., São Paulo, Atlas S.A, 2013, p.13.

Súmula nº 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. Ed. Malheiros. São Paulo, 1992, p.113.

TONELI, Amanda. Descentralização da Atividade Administrativa. **Mega Jurídico**. 12 de jul de 2017. Disponível em: <https://www.megajuridico.com/descentralizacao-da-atividade-administrativa/>. Acesso em: 22 de out de 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer. 2013. Disponível em: Acesso em: 08 nov. 2020.

TUMELERO, S. M. **Intersectorialidade nas Políticas Públicas** (2010). Disponível em: http://www.litoral.ufpr.br/sites/default/files/TUMELERO_SILVANA20Intersectorialidade_Cong_Chile.pdf. Acesso em: 04 de nov. de 2020.

WEBER, Max. **Conceito sobre o advento do Estado Liberal de Max Weber**. Disponível em Acesso em: 14 de out. de 2020.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011. p 185.