

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

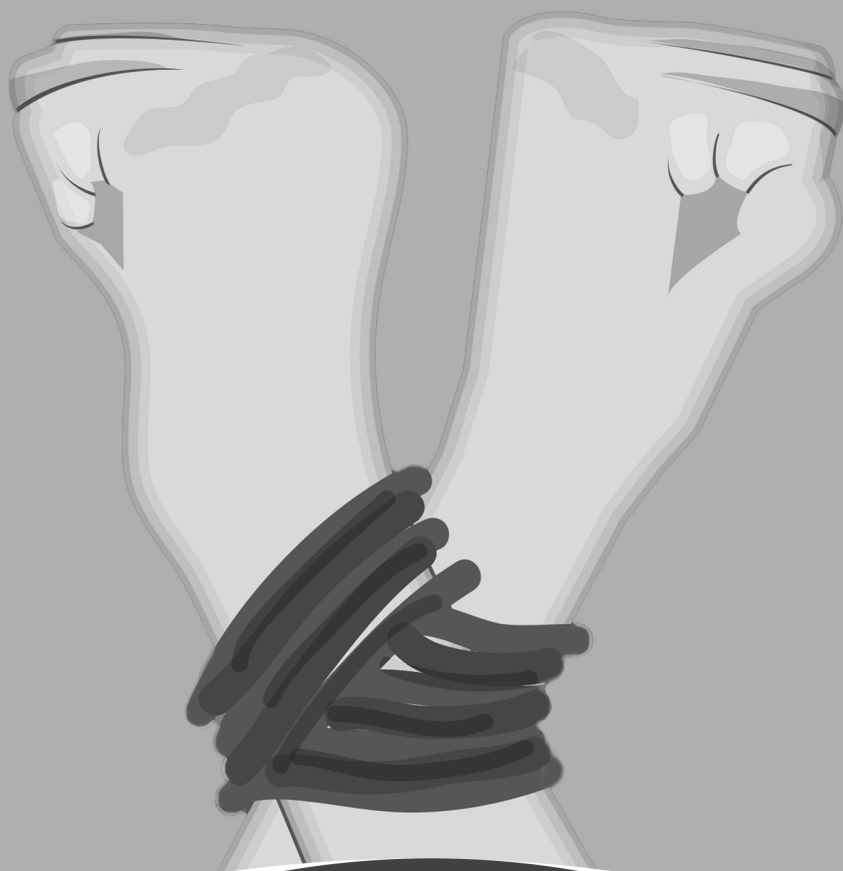
Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)



**Atena**  
Editora  
Ano 2020

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)



**Atena**  
Editora  
Ano 2020

### **Editora Chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

### **Assistentes Editoriais**

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

### **Bibliotecária**

Janaina Ramos

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

### **Imagens da Capa**

Shutterstock

### **Edição de Arte**

Luiza Alves Batista

### **Revisão**

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena

Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

## **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

## **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Linguística, Letras e Artes**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará  
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí  
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia  
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco  
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília  
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa  
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza  
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Alborno – University of Miami and Miami Dade College  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social  
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco  
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás  
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
Profª Ma. Liliãni Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista



**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira  
**Bibliotecária:** Janaina Ramos  
**Diagramação:** Luiza Alves Batista  
**Correção:** Mariane Aparecida Freitas  
**Edição de Arte:** Luiza Alves Batista  
**Revisão:** Os Autores  
**Organizador:** Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

C568 Cidadania, poder e desenvolvimento no estado democrático de direito 3 / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-480-1

DOI 10.22533/at.ed.801202710

1. Democracia. 2. Estado democrático. 3. Direito. 4. Cidadania. I. (Organizador) Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de. II. Título.

CDD 321.8

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

contato@atenaeditora.com.br

## APRESENTAÇÃO

Em **CIDADANIA, PODER E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – VOL. III**, coletânea de dezenove capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, se faz presente discussões de temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica de cidadania que impacta na construção de um estado democrático de direito genuinamente inclusivo, diverso e de/para todos.

Temos, nesse terceiro volume, cinco grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações, nelas estão debates que circundam democracia e administração pública; representação política; violência e prevenção; facetas do conhecimento; e extensão universitária.

Democracia e administração pública traz análises relevantes como bases do ciclo de industrialização, instrumentos de controle, discricionariedade administrativa, meios consensuais de solução de conflitos, imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, dano ao patrimônio, contratações públicas e limites da atuação estatal no planejamento familiar.

Em representação política são verificadas contribuições que versam sobre grupos minoritários, atuação legislativa de deputadas federais e estado laico e razão pública.

Na violência e prevenção são encontradas questões relativas a violência doméstica, papel da defensoria pública do estado do Espírito Santo nas audiências de custódia e o PROERD.

Facetas do conhecimento abrange a abordagem social e a manifestação de ideias no universo acadêmico.

Extensão universitária congrega colaborações que retratam questões como direito a informação como requisito de estabelecimento e fortalecimento do ambiente democrático e o Bem-me-quer, a partir da humanização e da saúde.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

O PERÍODO PÓS-1929 E A TRANSIÇÃO PARA UM NOVO BRASIL: IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS DAS BASES DO CICLO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Leandro Belloc Nunes

**DOI 10.22533/at.ed.8012027101**

### **CAPÍTULO 2..... 22**

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pollyane Cunha Ferreira

Jéssica Danielle Ribeiro de Almeida

**DOI 10.22533/at.ed.8012027102**

### **CAPÍTULO 3..... 35**

A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES TRAZIDOS PELA LEI Nº. 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

Edimur Ferreira de Faria

Pollyane Cunha Ferreira

**DOI 10.22533/at.ed.8012027103**

### **CAPÍTULO 4..... 53**

DO CONFLITO AO CONSENSO: ANÁLISE DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR REGIDO NA LEI 8.112/90

Fabiano Simon Brunetto

Fernando Cesar Mendes Barbosa

**DOI 10.22533/at.ed.8012027104**

### **CAPÍTULO 5..... 65**

IMPRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO TEMA 897/STF: EFETIVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA OU INSEGURANÇA JURÍDICA?

Hígor Lameira Gasparetto

Bruna Andrade Obaldia

Cristiano Becker Isaia

**DOI 10.22533/at.ed.8012027105**

### **CAPÍTULO 6..... 73**

DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO: ESTUDO DE UM CASO REFERENTE A DANO AO ERÁRIO NA CIDADE DE BAGÉ, RS

Michel Stein Barbosa

Natacha de Oliveira Stein

Francine Nunes Avila

Lóren Pinto Ferreira

**DOI 10.22533/at.ed.8012027106**

<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>88</b>
A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA O APERFEIÇOAMENTO DO REGIME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRO	
Jacqueline do Socorro Neri Rodrigues Lobão Fernando Peixoto Fernandes de Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.8012027107</b>	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>104</b>
ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LEI DO PLANEJAMENTO FAMILIAR: ESTABELECENDO LIMITES PARA A ATUAÇÃO ESTATAL	
Beatriz Alves Macena Lima Nathália Leite de Medeiros	
<b>DOI 10.22533/at.ed.8012027108</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>112</b>
FORMAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA REPRESENTATIVIDADE DO PROCESSO POLÍTICO: GRUPOS MINORITÁRIOS	
Thiago Rodrigues Moreira Roberta Rodrigues Costa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.8012027109</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>124</b>
ATIVIDADE LEGISLATIVA DAS DEPUTADAS FEDERAIS E SUA TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (1987-2017)	
Geissa Cristina Franco Mariana Lorencetti Maria Cecilia Eduardo	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271010</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>137</b>
ESTADO LAICO E RAZÃO PÚBLICA: UM CONFRONTO CONCEITUAL COM DETERMINADOS PROJETOS PROPOSTOS PELA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA	
João Luis Binde Ivo Luciano da Assunção Rodrigues José Vinicius da Costa Filho André Valente do Couto	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271011</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>159</b>
A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: VIVÊNCIAS DE MÃES DE VÍTIMAS DE ABUSOS SEXUAIS INTRAFAMILIAR E MULTIGERACIONALIDADE	
Dionne Lima de Oliveira Dorli João Carlos Marques	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271012</b>	

<b>CAPÍTULO 13.....</b>	<b>173</b>
VISÃO INTRAMUROS DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO: ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA REALIZADA DE AGOSTO DE 2018 A JUNHO DE 2019 NO CENTRO PROVISÓRIO DE DETENÇÃO DE VIANA	
<i>Aline Carolina Motizuky Bonadeu</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271013</b>	
<b>CAPÍTULO 14.....</b>	<b>187</b>
A EFETIVIDADE DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS (PROERD): UMA RELEITURA DAS PRINCIPAIS PESQUISAS REALIZADAS EM MINAS GERAIS	
<i>Ronald Jean de Oliveira Henriques</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271014</b>	
<b>CAPÍTULO 15.....</b>	<b>207</b>
ABORDAGEM SOCIAL DO CONHECIMENTO	
<i>Adelcio Machado dos Santos</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271015</b>	
<b>CAPÍTULO 16.....</b>	<b>214</b>
A MANIFESTAÇÃO DE IDEIAS EM AMBIENTE ACADÊMICO E A RECLAMAÇÃO 33.137 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	
<i>Celso Lopes Seus</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271016</b>	
<b>CAPÍTULO 17.....</b>	<b>225</b>
A CONCRETIZAÇÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA ATRAVÉS DO PROJETO DIREITO, INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA	
<i>Margaret Darling Bezerra</i>	
<i>Déborah Leite da Silva Holanda</i>	
<i>Anderson Allan Damasceno de Medeiros</i>	
<i>Fernanda Santino Maciel de Oliveira</i>	
<i>Laura Sofia Ortiz Bastos Lemos de Oliveira</i>	
<i>Rawlinson José de Carvalho</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271017</b>	
<b>CAPÍTULO 18.....</b>	<b>229</b>
PROJETO BEM-ME-QUER: A UNIVERSIDADE PELA HUMANIZAÇÃO	
<i>Adriana Elisa Bozzetto</i>	
<i>Emerson Henklain Ferruzzi</i>	
<i>Gleice Magalhães Oliveira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.80120271018</b>	
<b>CAPÍTULO 19.....</b>	<b>235</b>
PROJETO BEM-ME-QUER: BENEFICÊNCIA FRENTE AO MECANICISMO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2020	
<i>Emerson Henklain Ferruzzi</i>	

Carla Amélia Ribeiro Coelho

Poliana Lourenço Gomes

**DOI 10.22533/at.ed.80120271019**

**SOBRE O ORGANIZADOR.....241**

**ÍNDICE REMISSIVO.....242**

# CAPÍTULO 2

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data da submissão: 09/07/2020*

### **Pollyane Cunha Ferreira**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC-PUC-MINAS).

Fundação Getúlio Vargas (FGV).

<http://lattes.cnpq.br/3847367805117505>

### **Jéssica Danielle Ribeiro de Almeida**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

<http://lattes.cnpq.br/9785195000266765>

**RESUMO:** O presente trabalho analisa o papel da democracia participativa como instrumento de controle da Administração Pública. Partimos da ideia de que a democracia em sua forma representativa pura e simples não mais atende aos anseios sociais de efetividade e participação social. Surge, nesse interim, a democracia participativa como alternativa viável a viabilizar o diálogo existente entre cidadão e governo, permitindo o fortalecimento da democracia em si, bem como se tornando grande aliado na fiscalização e acompanhamento das atividades estatais. Verdadeiro instrumento de controle da Administração Pública, portanto. A pesquisa possibilitou concluir que a democracia participativa se constitui como instrumento hábil a viabilizar o controle estatal e da Administração Pública no

trato das rotinas públicas e governamentais. No presente artigo, utilizou-se de pesquisa teórico-bibliográfica e análise normativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública, Democracia, Democracia Participativa, Controle da Administração Pública.

### **PARTICIPATORY DEMOCRACY AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL**

**ABSTRACT:** This paper analyzes the role of participatory democracy as an instrument of control of the Public Administration. We start from the idea that democracy in its pure and simple representative form no longer meets the social aspirations of effectiveness and social participation. In the meantime, participatory democracy emerges as a viable alternative to enable the existing dialogue between citizen and government, allowing the strengthening of democracy itself, as well as becoming a great ally in the supervision and monitoring of state activities. True instrument of control of the Public Administration, therefore. The research made it possible to conclude that participatory democracy is a skillful instrument to enable state and public administration control in dealing with public and governmental routines. In the present article, we used theoretical-bibliographical research and normative analysis.

**KEYWORDS:** Public administration, Democracy, Participatory Democracy, Control of Public Administration.

## 1 | INTRODUÇÃO

A democracia surgida na Grécia antiga evoluiu e se moldou de forma a caber no cenário dinâmico atual e atender às aspirações sociais modernas. Com a evolução social e o crescimento populacional demográfico, foi possível verificar que a democracia direta pura e simples não constitui instrumento hábil a uma administração eficaz da coisa pública.

A democracia representativa tem saltado aos olhos do legislador como a alternativa viável a promover a democracia em sua melhor forma. Assim, através de representantes eleitos democraticamente pela população, elegem-se os governantes que, legitimados pelo sufrágio universal, governarão o povo por determinado período.

Por certo, apesar de configurar alternativa mais prática na visão moderna em razão da inviabilidade de se instituir uma democracia direta pura, a democracia representativa tem sofrido diversas críticas seja no que diz respeito a corrupção dos políticos e de seus partidos, seja em relação ao distanciamento resultante do afastamento do povo da tomada de decisões após as eleições.

É nesse ínterim que a democracia participativa surge no cenário como alternativa viável para permitir e otimizar o diálogo entre governantes e o povo, bem como reforçar a democracia através da viabilização de participação efetiva do povo na tomada de decisões e fiscalização do poder.

É na ceara da fiscalização do poder que reside o objeto do presente trabalho. Pretendemos avaliar em que medida a democracia participativa pode ser utilizada como instrumento de fiscalização do poder e, acima de tudo, de controle da própria administração pública no exercício de seu múnus.

O presente trabalho busca, através de pesquisa bibliográfica e análise normativa, fornecer conclusões e levantar o debate acerca da democracia participativa como instrumento de controle da Administração Pública.

## 2 | DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia (*demos* = povo; *kratos* = poder), regime de governo que teve origem na Grécia antiga, precisamente em Atenas a partir de reformas implantadas por Clístenes que governou a cidade-estado de 510 a.C a 490 a.C, era tratada, à época, como forma de participação direta dos cidadãos na coisa pública. Naquele período, entretanto, nem todos eram considerados cidadãos, restando excluídos os escravos, as mulheres, os mestiços e os homens atenienses menores de 21 anos.

Platão e Aristóteles discutiram acerca da democracia em suas obras. Apesar das distorções e das diferenças havidas entre o que hoje é entendido como democracia e o que para eles seria a definição de democracia, no cerne de sua filosofia vemos que é na Política em si que se busca o bem comum, o que se pretende alcançar de forma coletiva, mediante a participação popular instrumentalizada por intermédio da democracia.



No Brasil, a Constituição Federal, em seu preambulo institui o Estado Democrático como regime de governo no Brasil. O art. 1º do mesmo instrumento legal, determina que vivemos não apenas numa democracia, mas num Estado Democrático de Direito. É no parágrafo único desse artigo que vemos o legislador constituinte estatuir que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*(1988)

É dessa forma que começamos a traçar a relevância da democracia no exercício do poder e na gerência da coisa pública na busca pelo bem comum.

A democracia na atualidade é entendida como o governo da coisa pública pelo povo. Nesse interim, a democracia pode ser exercida de forma indireta/representativa através da eleição de representantes pelo povo ou de forma direta mediante a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões. No Brasil há a previsão da possibilidade de utilização dos dois mecanismos na gestão da coisa pública.

Assim, tem-se o exercício do poder através da eleição, pelos cidadãos elegíveis, de seus representantes que, por prazo determinado, passarão a gerir a coisa pública em seu nome e por sua autoridade. Ou seja, os representantes eleitos a governar em nome do povo possuem legitimidade decorrente da soberania popular. A democracia representativa advém da inviabilidade prática, seja ela geográfica ou numérica, da participação pessoal de todos que façam parte da comunidade na tomada de decisões. Assim, confere-se ao eleito o poder para governar em nome do povo por período previamente e constitucionalmente estabelecido. Esse é o modelo predominante na política ocidental atual com o sufrágio universal que garante a participação da maioria predominante da sociedade nas eleições.

A maior crítica a democracia representativa se assenta na ideia de que a opinião do povo só é prevalente no momento da eleição dos governantes, sendo que estes teriam, a partir daí, o poder de governar como bem entenderem, somando-se a isso o sistema de verdadeiras castas onde os partidos políticos se regem através de seus próprios interesses escusos. Soma-se a isso a descrença generalizada nos políticos que cada dia mais se instala na população. Esse distanciamento resultante do afastamento do povo das decisões tomadas logo após as eleições tem se mostrado um entrave não apenas no que diz respeito ao exercício do poder, mas também no que se refere ao alcance dos objetivos sociais que desenham e traçam a identidade de um povo.

Em contrapartida, temos a democracia direta como forma de organização do poder mediante o qual todos os cidadãos podem participar diretamente da tomada de decisões. Conforme sobredito, a operacionalização da democracia direta torna, na maioria dos casos, sua efetivação inviável por aspectos geográficos e numéricos. Nesse modelo, os cidadãos não delegam seu poder de decisão. Na atualidade inexistem modelos de democracia direta pura vigentes no mundo.

Entretanto, o termo democracia direta tem sido também utilizado para descrever sistemas mistos de poder onde a democracia direta e a indireta coexistem, sendo este

modelo a democracia semidireta. Nesses sistemas, além da democracia indireta onde se elegem os representantes, a população tem a possibilidade de influenciar a tomada de decisões através de iniciativas populares, plebiscitos e referendos.

No mesmo sentido, existem argumentos contrários a democracia direta para além de sua inviabilidade operacional. Há quem diga que a o poder deve ser exercido por pessoas capacitadas e especialistas em política, além de existirem os defensores da ideia de que a maioria do povo não detém conhecimento necessário para tomada de decisões políticas.

Nesse cenário, surge a democracia participativa como alternativa viável e como um mecanismo de intercâmbio entre cidadão e governo, viabilizando o diálogo na tomada de decisões com o consequente fortalecimento da própria democracia.

As origens da democracia participativa remontam aos países europeus após a queda do império romano, notadamente na ideia de liberdade comunal consubstanciada pela luta dos burgueses por sua independência dos feudos, resultando na associação dos cidadãos para defenderem seus direitos. Essa liberdade comunal e associativa consagrou na Inglaterra a transposição do antigo regime monárquico feudal para o moderno regime democrático representativo, modelo este que foi exportado para a América do Norte no século XIX.

Apesar de ter sofrido mudanças em relação a liberdade comunal que a originou, a democracia participativa ou deliberativa configura-se pela possibilidade de intervenção direta dos cidadãos na tomada de decisões e no controle do exercício do poder, fazendo com que a voz do povo seja ouvida de forma prévia à tomada de decisões. Fernando Novelli (2014) citando Canotilho, ensina que a democracia participativa integra, ao lado da democracia representativa, o princípio democrático complexo:

Só encarando as várias dimensões do princípio democrático (propósitos das chamadas teorias complexas da democracia) se conseguirá explicar a relevância dos vários elementos que as teorias clássicas procuravam unilateralmente transformar em ratio e ethos da democracia. Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos. (CANOTILHO *apud* BIANCHINI, 2014, p.172)

Pedro Lenza, ao tratar dos direitos políticos e das modalidades de democracia existentes, traz ensinamento de Mônica de Melo acerca da democracia participativa na medida em que ela, com peculiaridades e atributos da democracia direta, constitui um mecanismo capaz de propiciar *“além da participação direta, concreta do cidadão na democracia representativa, controle popular sobre os atos estatais.”*(p.1015)

Assim, em termos de exercício da democracia, temos que a democracia participativa não apenas incita o exercício do poder pelo povo como pode ser utilizada como instrumento hábil a viabilizar o debate de propostas, o acompanhamento de decisões, o questionamento de medidas adotadas, além de diminuir o distanciamento natural resultado da democracia representativa. O encurtamento desse distanciamento é essencial não apenas para efetivação da democracia, mas também para o alcance de uma sociedade igualitária, justa e solidária.

### **3 | DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A democracia participativa surgiu em um contexto de luta contra gestões autoritárias e individuais, uma vez que essas últimas são práticas que não satisfazem mais as exigências de uma nova sociedade que visa ser igualitária e justa.

Assim, sua presença se manifesta através da incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta e indiretamente nos processos decisórios e que anteriormente estavam excluídos de decisões. Sendo o objetivo imediato deste instituto aperfeiçoar os mecanismos de barganha entre o cidadão e o governo e a otimizar o diálogo com o Estado, por meio dos agentes políticos.

José Afonso da Silva, qualifica o que chama de princípio democrático participativo:

como a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo, em vez da democracia representativa, por meio da qual se pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, e formam os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos etc. (SILVA, J.A. 2003)

Ao nosso entendimento, participação democrática é pautada em três pontos principais, essenciais ao seu pleno desenvolvimento: participação, descentralização e transparência.

A conquista deste marco, qual seja a oportunidade de participar das escolhas e decisões, requer um esforço dos cidadãos em estimular as instâncias e práticas de participação popular. Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento de todas as instituições do Estado; a participação significa a atuação do povo na gestão do Estado. Freire (1995) também faz uma definição importante sobre o que é essa participação. Ele relata que:

Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma colaboração que setores populacionais devessem dar à administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo, através dos chamados mutirões, por meio dos quais se reparam escolas e creches ou se limpam ruas e praças. A participação, para nós, sem negar esse tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um “estar presente na história, e não simplesmente nela estar representadas”. Implica a participação política das

classes populares através de suas representações em opções e decisões, e não só no fazer já o programado (Freire, 1995).

É certo que se intensificam os debates acerca da democracia participativa, não em substituição à democracia representativa e sua relação com o sistema parlamentar, que consiste em uma conquista democrática já sedimentada. Porém, consubstancia-se em um instituto criado para dar suporte e complemento ao arcabouço político, normalmente, por meio de instrumentos que viabilizam a participação popular.

### **3.1 Os instrumentos de participação popular**

Uma democracia ativa só acontece quando há grande participação popular na vida pública. Cidadãos que são conhecedores do que acontece na administração de suas cidades, estados e de seu país podem propor melhorias e cobrar dos governantes para que elas sejam efetivadas.

Os instrumentos legais e políticos do instituto permitem ao cidadão a participação ativa na comunidade, para além do exercício do chamado sufrágio universal, que consiste no pleno direito ao voto de todos cidadãos adultos, independente de alfabetização, classe, renda ou etnia, salvo exceções menores.

Nesta seara, a partir das definições retratadas sobre democracia participativa, esta pode ser considerada como um sistema democrático no qual o exercício de poder, está direcionado para a participação ágil da população na administração pública, bem como na política.

Assim, por meio dos instrumentos o cidadão pode vir a desempenhar condutas que revertem na qualidade de vida da população, com observância aos direitos sociais que lhe são garantidos na fiscalização integral dos atos dos governantes. Wallace Paiva Martins Junior anota:

A participação popular na Administração Pública compreende múltiplas expressões de associação das forças econômicas, políticas e sociais na tomada de decisões administrativas, e que tal fato importa na participação direta dos cidadãos pela associação dos administrados na tomada de decisão administrativa ou na devolução dos negócios aos próprios administrados, motivo pelo qual a descentralização é medida essencial para tanto. (MARTINS, Wallace, Paiva. 2010)

Após abordagem extensa quanto as normas que tratam da matéria em questão, o referido autor elenca os modos de participação popular democrática apresentando uma classificação de suas bases diferenciadas:

a) grau de influência no processo decisório – consultiva ou deliberativa; b) composição na instância decisória – partidária ou minoritária; c) titularidade do interesse – individual (interesse direto ou indireto) e transindividual (coletivo e difuso); d) obrigatoriedade – essencial ou indispensável; e) prerrogativas (no processo administrativo ou na composição de órgãos colegiados – simples

(acesso, informação, publicidade) ou qualificada (iniciativa, deliberação, produção de provas e de alegações); f) vinculação ao resultado (vinculante ou não vinculante); g) momento – prévio (audiência pública, consulta pública, plebiscito) ou posterior (referendo); h) natureza da atividade – colaboração (delegação de serviços), cooperação (fomento, autogestão, concerto); i) exterioridade – orgânica (colegiados) e não orgânica (comissão de especialistas); j) influência ou decisão no processo decisório. (ALLEGRETTI *apud* BIANCHINI, 2014, p.197)

Não obstante existir divergências doutrinárias quanto à definição de instrumentos legítimos de democracia participativa, abaixo relacionaremos, sem prejuízo de esgotar os mecanismos, instrumentos indicados principalmente pela Carta Magna de 1988 e legislações infraconstitucionais para o exercício da cidadania e democracia.

#### a) Plebiscito

A Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1.998 foi quem regulamentou a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da nossa Carta Magna, e o instrumento acima referenciado encontra-se disciplinado no inciso primeiro do mencionado artigo (BRASIL, 1988). É fundamental relatar o conceito despendido pelo Jurista Uadi Lammêgo Bulos:

Plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde apenas sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional (BULOS, 2012, p.493).

Trata-se, portanto, de uma consulta prévia à opinião popular relativa a assunto antecedente à elaboração de uma norma. *“Na dependência do resultado desse plebiscito são adotadas providências legislativas para um determinado assunto que deve ser pautado por lei ou aprovada conforme o processo constitucional regular”* (BIANCHINI, 2014, p. 199)

A convocação do exercício da cidadania por meio de plebiscito no âmbito federal, é realizada pelo Congresso Nacional. E em se tratando do exercício desse direito no âmbito dos Estados e Municípios, é certa a obrigatoriedade de observância à Constituição do Estado e à Lei Orgânica do Município, devendo estas, estarem de acordo com o previsto na Carta Magna de 1988.

Como exemplo de plebiscito realizado em território brasileiro podemos destacar que em 1993 foi convocado plebiscito para escolha da forma e sistema de governo, onde foram definidos república e presidencialismo respectivamente, conforme é aplicado até os dias atuais.

#### b) Referendo

Consiste em um instrumento legal e constitucional de consulta à opinião pública para introduzir emenda constitucional ou lei ordinária, quando afeta a interesses público relevantes, sendo certo que a população envolvida ratifica ou rejeita o que lhe é submetido.

É de bom alvitre trazer o que BENEVIDES expõe sobre a diferença entre referendo e plebiscito, para que não se venha a confundir os institutos:

O referendo vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta 'de caráter geral', ou pronunciamento popular sobre fatos ou eventos (e não atos normativos) excepcionais e que, justamente por serem excepcionais – e não 'regulares', como para o referendo –, fogem à disciplina constitucional (BENEVIDES, 1991, p. 34).

O instituto está previsto na Constituição Federal de 1988, também no art. 14, o qual Alexandre de Moraes (2004, p. 540), conceitua como: *“uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)”*.

Assim como o plebiscito é convocado pelo Congresso Nacional, a competência para autorizar o referendo em questões de competência da União, também é do mencionado órgão, como dispõe o art. 49, XV da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela lei federal nº 9.709/1998. Já em relação aos assuntos afetos à competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será convocado em conformidade com as Constituições Estaduais e com as Leis Orgânicas (BRASIL, 1998).

Trata-se, assim, de uma forma clássica de exercício do direito do poder prevista na Constituição. E como exemplo prático no Brasil, podemos citar o referendo realizado no ano de 2005 relativo à proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com objetivo de aprovar ou não o disposto no artigo 35 da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do desarmamento), onde os cidadãos optaram pela não proibição.

#### c) Iniciativa Popular

A Constituição Federal de 1988 também assegurou aos cidadãos a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei (art. 14 da Constituição Federal de 1988). Todavia, no tocante a este instrumento, a participação sofre algumas restrições de ordem formal em virtude dos seguintes pré-requisitos ( art. 61, § 2º da Constituição Federal de 1988):

- 1) O projeto de lei deve ser subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional;
- 2) Os eleitores deverão estar distribuídos em pelo menos cinco estados da federação;
- 3) O número de cidadãos por Estados da federação que subscrever o projeto não poderá ser inferior a três décimo por cento dos eleitores alistados naquele ente federativo (LYRA, 2006, p. 332).

Dessa forma, confere o instituto o direito de os eleitores propor uma emenda constitucional ou projeto de lei, desde que respeitados e atendidos os requisitos acima

mencionados, conforme regulamentado pela Lei nº 9.709/1998. Assim como na Carta Magna, tal instrumento também tem previsão nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios. Insta observar que nem todos os projetos podem ser elaborados por meio de iniciativa popular, tendo em vista que, alguns assuntos são de competência privativa.

Existe uma crítica por parte de alguns autores em relação à fixação do número mínimo de assinaturas para a realização da iniciativa popular, porém conforme Price Waterhouse (PRICE - 1989, p. 246) relata “A intenção do legislador, ao fixar o número mínimo de assinaturas e de Estados participantes, foi impedir que a iniciativa popular parta de setores localizados com o objetivo de alcançar interesses particulares”.

As proposições mais conhecidas são o projeto de lei que derivou a Lei de Crimes Hediondos e o projeto de lei de iniciativa popular conhecido como “Ficha Limpa”, que entrou no Congresso após alcançar mais de 1,6 milhões de assinaturas.

#### d) Ação Popular

Ação Popular é um dos remédios constitucionais previsto no artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo art. 1º da Lei 4.717/65. Refere-se, portanto, a uma demanda judicial por meio da qual o cidadão peticiona a anulação de ato lesivo ou promovido com desvio de finalidade em proteção ao patrimônio público, ou entidade em que o Estado participe, bem como atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Consiste a ação popular, no poder disponibilizado ao cidadão de reclamar um provimento judiciário - sentença - que declare nulos ou torne nulos atos, do poder público, lesivos aos bens tutelados. (LOPES, 2009)

No que se refere aos requisitos de admissibilidade a ação popular invoca a presença de três elementos fundamentais que constituem pressupostos da demanda: a condição de cidadão; ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado e a lesividade.

Assim, a demanda deve ser ajuizada por cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, traduzidos na qualidade de eleitor. A cidadania justifica-se no fato de que tendo o cidadão poder de escolher seus governantes, deve ele ter também o direito de lhes fiscalizar, pressuposto explicativo da democracia participativa.

#### e) Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um instrumento de participação popular direta, importantíssimo para consolidação definitiva de um regime democrático participativo. Tratando, assim, de um mecanismo governamental que permite ao cidadão participar das decisões relativas ao orçamento público, normalmente ao orçamento das Prefeituras Municipais.

É importante mencionar, que o orçamento participativo é uma forma concreta de estimular a formação de conselhos populares nos bairros da cidade, para que os cidadãos, principalmente os trabalhadores, os assalariados, de forma organizada, possam participar

das decisões relativas à aplicação do dinheiro público, na forma de investimento a serem realizados pelas prefeituras ou pelos estados.

### **3.2 A democracia participativa e o controle da Administração Pública**

O exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito tem sido cada vez mais relevante e merecedor de especial atenção na sociedade contemporânea. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, a função pública tem por objetivo o alcance do interesse público.

No exercício do múnus atribuído ao representante eleito pelo povo, temos que suas atribuições se direcionam no sentido de buscar o interesse social coletivo. Assim, a Administração Pública, no exercício da função administrativa, por seus representantes, pratica tantos atos quanto bastem para o alcance do interesse público.

Como decorrência desse exercício da atividade administrativa, a Administração Pública sofre a incidência de diversas modalidades de controle com o objetivo de avaliar o desempenho, a legalidade, a regularidade e a constitucionalidade dos atos e decisões praticados. A Administração Pública é objeto do controle interno exercido pela própria administração e o controle externo, exercido por órgãos alheios a Administração.

De modo geral, temos o controle exercido pela própria administração, o controle parlamentar direto exercido, por exemplo, pela sustação de atos e contratos do Executivo e pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, o controle exercido pelos Tribunais de Contas e o controle jurisdicional, justamente por ser a Administração Pública vinculada diretamente ao princípio da legalidade.

No mesmo sentido, entendemos que a democracia participativa e seus instrumentos de exercício são figuras hábeis a promover o controle da Administração Pública.

Para que seja possível compreender os liames do que se pretende através do controle exercido através da democracia participativa, temos que é essencial se proceder a distinção do que seja participação social e controle social.

Ora, a participação social ocorre quando os cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão dos governantes. Já o controle social se manifesta pela possibilidade de os cidadãos fiscalizarem o Estado, exigindo que o governo preste contas de seus atos. Essa é a diferenciação predominante acerca da matéria.

Tendo por base a análise feita acima, num primeiro momento poder-se-ia dizer que os instrumentos de participação social e que são a expressão da democracia participativa não seriam condizentes com os instrumentos de controle social. Fernando Novelli (2014) ensina que:

Em suma, temos por democracia participativa o conjunto de ações, mecanismos legais e judiciais que possibilitam ao cidadão apresentar e debater propostas concretas, bem como deliberar sobre estas; mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas, além de formular cursos



alternativos; fiscalizar de forma efetiva o uso ou o abuso do poder, assim como exigir a prestação de contas de seu representante eleito regularmente, inclusive, se possível, com a possibilidade de lhe cassar o mandato conferido. (BIANCHINI, 2014, p.172)

Todavia, entendemos que a participação social importa sim em instrumento de controle social da atividade administrativa. Isso porque, o controle da atividade administrativa não se encontra apenas na mera conferência da regularidade de contas e gastos públicos. O controle dos atos administrativos também se dá no direcionamento e na convergência do ato administrativo em prol do interesse da maioria. Ao expressar claramente sua vontade, o povo não apenas exerce a democracia de forma direta como também regula a atividade estatal para o fim pretendido.

Tome-se como exemplo claro de controle da atividade estatal por meio da participação popular a Tutela Jurisdicional Coletiva. Ora, por meio desse instrumento, as organizações governamentais e não governamentais possuem o condão de proteger o direito dos cidadãos e de grupos que compõe a sociedade e salvaguardar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Trata-se de verdadeiro instrumento de controle que se insurge diante de direitos lesados ou potencialmente lesados dos cidadãos.

Igualmente, as decisões compostas por intermédio da participação popular também se mostram como instrumentos efetivos de controle das atividades Estatais. A participação direta do povo promove o envolvimento efetivo da comunidade e garante que a vontade da maioria será respeitada pelo poder público que não poderá adotar outra medida, senão aquela definida pelos cidadãos. É o caso do orçamento participativo.

## **4 | CONCLUSÃO**

A pesquisa revelou que apesar de se pretender a diferenciação entre a noção de participação social e controle social, os instrumentos viabilizadores da democracia participativa são hábeis a promover o controle da Administração Pública.

A democracia representativa pura e simples tem se mostrado, pelo desgaste na confiança em relação aos políticos e seus partidos bem como em razão da sensação de não comprometimento com a vontade popular, um instrumento que carece participação social efetiva. É assim que a democracia participativa ou mesmo a democracia semidireta se mostra como alternativa utilizada por grande parte dos países do ocidente, incluindo o Brasil, no trato com a coisa pública.

Para além de um instrumento de participação social na tomada de decisões, ficou claro através do presente estudo que a democracia participativa e seus instrumentos de exercício favorecem o controle da atividade Estatal na medida em que regulam e direcionam a vontade do povo e fiscalizam a atividade governamental.

Vale dizer que o simples exercício da democracia requer controle social. É através do controle que o cidadão verifica se o interesse coletivo tem sido alcançado pelos

governantes. Sua participação efetiva no processo decisório permite que esse controle se efetive de maneira eficaz e, muitas vezes, preventiva.

Mediante o estudo dos institutos e de cada instrumento de participação popular mencionado, restou claro, que tais ferramentas auxiliam os cidadãos na reivindicação de seus direitos, cada qual com suas particularidades, todos consistem em instrumentos de participação ativa da população na fiscalização dos gestores públicos.

Por derradeiro, cabe destacar, que o Estado democrático de direito, e a forma federativa de Estado como base de um sistema político onde há distribuição de poderes e possibilidade do controle dos atos de governo, só se concretiza com a efetiva participação da sociedade, no tocante à consciência de que não existe controle social se não for exercido pelos cidadãos por meio dos instrumentos dispostos na legislação.

## REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática S. A., 1991.

BIANCHINI, Roberto Romano. **Democracia Representativa sob a crítica de Schmitt e Democracia Participativa na apologia de TOQUEVILLE**. 1ªEd. Campinas: Editora Millennium, 2014.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Disponível em: Acesso em: 25, jan 2020.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 15ªEd. São Paulo: Saraiva. 2011.

LOPES, André Luiz. **Ação popular: roteiro de estudos**. 2009. Disponível em: < <http://domtotal.com/direito/uploads/pdf/15f1db0a25c38513547a881cb6bcf1da.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

LYRA, Rubens Pinto. **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. **A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos no país**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>> Acesso em 05/06/2019.

PRICE, Waterhouse. **A Constituição do Brasil de 1988: Comparada e Comentada**. São Paulo, 1989.

SILVA, José Afonso da. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa**. Revista do Advogado, São Paulo, v. no 2003, n. 73, p. 94-108, 2003.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Administração Pública 22, 23, 26, 27, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 66, 69, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 93, 96, 97, 101

Ambiente Acadêmico 169, 214

Atividade Legislativa 124, 128

Atuação Estatal 104

Audiência de Custódia 173, 174, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185

### C

Cidadania 2, 20, 26, 28, 30, 33, 115, 116, 117, 119, 160, 169, 178, 191, 193, 204, 224

Conhecimento 18, 20, 25, 72, 81, 86, 97, 98, 101, 120, 123, 168, 169, 194, 195, 196, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 225, 226

Contratações Públicas 88, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101

Controle 16, 22, 23, 25, 26, 31, 32, 33, 51, 66, 69, 77, 95, 98, 105, 110, 129, 163, 166, 167, 192, 215, 216, 219, 224, 227

### D

Dano 13, 67, 73, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 181

Defensoria Pública 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 186

Democracia 9, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 102, 112, 120, 121, 137, 139, 144, 146, 147, 149, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 222, 223, 225, 226, 227, 228

Discrecionalidade 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 49, 51, 55

### E

Estado Democrático de Direito 2, 24, 31, 33, 40, 47, 48, 57, 71, 142, 143, 176, 222, 237

Estado Laico 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 152, 154, 155, 157, 158

Extensão Universitária 225

### F

Frente Parlamentar Evangélica 137, 138

### G

Grupos Minoritários 112, 113, 116, 117

### H

Humanização 190, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 237, 239, 240

## **I**

Imprescritibilidade 65, 67, 68, 69, 70, 71, 76

Industrialização 1, 3, 7, 14, 15, 16, 18, 19

Informação 28, 57, 95, 98, 193, 199, 210, 211, 222, 225, 226, 227, 228

## **M**

Manifestação de Ideias 214

Meios Consensuais 53, 54, 59, 61, 62, 63

Moralidade Administrativa 30, 65, 66, 69, 70, 71

Mulher 105, 111, 114, 115, 116, 160

## **P**

Patrimônio Público 30, 67, 68, 70, 73, 74, 76, 79, 80, 82

Poder 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 36, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 63, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 88, 90, 94, 95, 99, 100, 107, 108, 110, 113, 115, 117, 118, 124, 127, 128, 133, 138, 139, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 153, 167, 170, 178, 215, 216, 217, 219, 221, 223, 224, 231

Processo Administrativo Disciplinar 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 77

Processo Político 26, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 122

Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206

Projeto Bem-me-quer 229, 233, 235, 236, 237, 238, 239

## **R**

Representatividade 112, 113, 115

## **S**

Saúde 109, 110, 115, 119, 150, 152, 159, 160, 163, 165, 167, 168, 170, 171, 200, 204, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240

## **T**

Transição 1, 2, 5, 167

## **V**

Violência Doméstica 159, 160, 166

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

Atena  
Editora

Ano 2020

# Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

[www.arenaeditora.com.br](http://www.arenaeditora.com.br) 

[contato@arenaeditora.com.br](mailto:contato@arenaeditora.com.br) 

[@arenaeditora](https://www.instagram.com/arenaeditora) 

[www.facebook.com/arenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/arenaeditora.com.br) 

Atena  
Editora

Ano 2020