

A participação do cidadão no processo administrativo: corolário do estado democrático de direito

Autore:

In: Diritto civile e commerciale

1. INTRODUÇÃO

A cidadania, consagrada como fundamento basilar do Estado Democrático de Direito e positivado no inciso II do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, exige do Estado, em todas as suas acepções e instancias, bem como em todos os delineamentos de seus Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), que seja garantido ao cidadão o direito efetivo de participação.

O cidadão no Estado Democrático de Direito é a figura central, é sujeito ativo da atividade estatal, não podendo ser excluído das tomadas de decisões, pois é ele o maior interessado na gerência do Estado.

No processo administrativo não é diferente, o Estado não pode suprimir do cidadão o direito de participação, mas pelo contrário, é seu dever, garantir e efetivar tal participação. E é essa a problemática que se passa a enfrentar neste trabalho.

2. BREVE INCURSÃO HISTÓRICA SOBRE A RELAÇÃO DO CIDADÃO COM O ESTADO

A priori, cumpre esclarecer que durante o desenvolvimento deste capítulo não se tem a intenção de abordar todos os modelos de Estado já existentes no curso da história, visto que seria impossível, vez que se trata de um artigo científico e não de um Livro ou Tratado sobre o assunto. Deste modo, abordar-se-ão alguns dos Estados mais importantes já existentes, com o escopo de demonstrar a relação desses Estados com seus cidadãos.

Ab initio faz-se necessário conceituar e diferenciar Povo, População e Cidadão, a fim de se evitar confusões que possam vir a prejudicar o entendimento do que se pretende expor neste trabalho. Deste modo, de acordo com os conceitos estabelecidos por Maria Helena Diniz em seu Dicionário Jurídico, povo consiste no conjunto de pessoas vinculadas por certa homogeneidade étnico-cultural, em determinado tempo e espaço (DINIZ, 2008b); população consiste no número total de habitantes de um país, em determinado tempo e espaço (DINIZ, 2008b); e cidadãos são as pessoas nacionais (naturais ou naturalizadas) de um Estado que gozão de direitos políticos (DINIZ, 2008a).

No decorrer da evolução das sociedades, o Estado já se constituiu de forma Unitária, de forma Federada e Confederada, estruturando-se através de várias formas de governos, dentre os quais se destacam os Aristocráticos, os Monárquicos, os Teocráticos, os Democráticos, dentre outros. Desta forma, cumpre-nos aqui, analisar a relação de alguns Estados com os seus respectivos cidadãos, avaliando, de modo genérico, o nível de participação desses cidadãos em cada um desses Estados.

2.1. NAS CIDADES-ESTADO GREGAS

Como ensina Fustel de Coulanges, as polis gregas inicialmente constituíram-se através de Monarquias teocráticas, onde o poder girava em torno do sacerdote supremo, ou sacerdote do fogo, que além de líder espiritual era considerado Rei da cidade (COULANGES, 2009). Nesse sentido, Aristóteles ensina que estes

sacerdotes governantes eram chamados, também, de Arcontes e Prítanes e agregavam os poderes do sacerdócio, do governo e de distribuição de justiça (ARISTÓTELES, 2010).

Coulanges explica que com a evolução das polis, os governos foram se diversificando, de modo que surgiram Aristocracias, Democracias, bem como, se mantiveram algumas Monarquias (COULANGES, 2009). Em consonância com essas mudanças, no que tange ao cidadão, Aristóteles afirma que a concepção de cidadão era “necessariamente diferente em cada uma dessas formas de governo” (ARISTÓTELES, 2010, p. 114).

Não obstante, como pode se observar na obra de Platão, algumas divisões eram muito nítidas, como por exemplo, as crianças e as mulheres que eram vistas como propriedade dos homens (PLATÃO, 2009). Já no que tange aos homens nascidos na cidade, esses poderiam ou não ser considerados cidadãos da polis, variando de governo para governo, de polis para polis e de classe para classe, ou seja, em determinadas polis apenas os possuidores de terras eram cidadãos, em outras os artesões também eram, e assim por diante (ARISTÓTELES, 2010). Entretanto, necessariamente, para ser considerado cidadão, deveria tratar-se de homem, livre, nascido na polis, que participasse dos cultos da cidade e, geralmente, com posses (COULANGES, 2009).

No que se refere à participação desses cidadãos nos governos das polis, era tudo muito variável, de polis para polis. Evidentemente, nas Monarquias, em geral, os cidadãos participavam menos que nas Aristocracias, do mesmo modo que, em geral, nas Democracias os cidadãos participavam mais que nas demais formas de governo. Entretanto, essa participação era variável, de modo que, em algumas Democracias os cidadãos participavam desde as tomadas de decisões mais simples, como a aprovação de construções, até as mais complexas, como julgamentos e declarações de guerra, enquanto em outras Democracias sua participação se restringia a aprovação de leis, como se abstrai das exposições feitas por Aristóteles, no capítulo I, do Livro III, da Política (ARISTÓTELES, 2010).

2.2. NA ROMA ANTIGA

Como demonstrado, nas polis gregas, a participação do cidadão na Administração do Estado estava condicionada a vários fatores, dentre os quais se destacam o tempo, a polis e a forma de governo. Já no que tange à Roma Antiga, também, existiram variações significantes, principalmente no que se refere ao fator tempo e à forma de governo, visto que Roma passou por fases bem distintas, dentre as quais se destacam: a República, o Império dos Césares e o Império Cristão (COULANGES, 2009).

Como nos ensina Kildare Gonçalves Carvalho, o Estado Romano se assemelhava muito às polis gregas, principalmente no tratamento dispensado aos estrangeiros, às mulheres e às crianças, não podendo eles, serem considerados cidadãos, ou seja, não podendo participar da vida pública romana (CARVALHO, 2008).

No que se refere especificamente à situação do estrangeiro em Roma, Fustel de Coulanges afirma que “podia-se acolher o estrangeiro, protegê-lo e até estimá-lo, se fosse rico ou honrado”, entretanto “não se podia dar-lhe participação na religião e no direito” (COULANGES, 2009, p. 213).

Quanto à participação do cidadão romano na administração e no governo, como dito anteriormente, ela variava de acordo com o governo e com a época. Nada obstante, pode-se afirmar que durante a República, os cidadãos participavam de forma significativa do governo, entretanto, essa participação variava de acordo com suas posses, sendo o Senado uma grande Aristocracia, o que se pode abstrair dos dizeres de Cícero (CÍCERO, 2007). Já durante o Império dos Césares, a participação dos cidadãos era restrita, visto que as decisões proferidas pelos Césares eram unilaterais, indiscutíveis e incontestáveis, pouco importando o que pensavam os cidadãos romanos, o que pode ser comprovado pela baixa popularidade de alguns Césares. Por fim, durante a fase cristã do Império Romano, a participação dos cidadãos continuou restrita, só que agora limitada por uma Aristocracia Teocrática, exercida pelos que se diziam “legítimos

representantes de Deus na Terra” (COULANGES, 2009).

2.3. NOS FEUDOS MEDIEVAIS

O período medieval – final do século IV ao final do século XV – foi marcado, como explica Kildare Gonçalves, pela ausência de um Estado propriamente dito. O que existia, em verdade, eram fragmentos de Estado, instituições parciais e autônomas governadas por príncipes – suseranos feudais – que administravam essas instituições, chamadas de Feudos, que por sua vez estavam submetidas aos Reis, entretanto, estes Reis não exerciam, de fato, poder sobre esses feudos (CARVALHO, 2008).

As sociedades feudais possuíam bases aristocráticas, onde os nobres e o clero possuíam privilégios e regalias, enquanto os demais cidadãos trabalhavam e pagavam os impostos para sustentar a nobreza e a Igreja. Entretanto, apesar de pagarem os impostos, os cidadãos não possuíam uma efetiva participação no governo e na administração dos feudos, participação essa, creditada apenas ao clero e aos nobres, o que gerou diversas revoltas populares ao longo dos séculos (CARVALHO, 2008).

Ao final da Idade Média, a partir do século XIII, como explica Dalmo de Abreu Dallari, começa a se configurar um novo quadro político, pautado no Absolutismo, com um forte embate entre as figuras dos Reis e da Igreja (DALLARI, 2010). Esse quadro também pode ser notado, na obra de Nicolau Maquiavel, que nos expõe a figura de um Estado Absolutista, com seus poderes centrados na figura de seu Príncipe (MAQUIAVEL, 2007).

Entretanto, como já era de se presumir, nem a Igreja, nem os Soberanos estavam dispostos a abrir espaço

em seus governos para os cidadãos, o que se tinha em mente era simplesmente a manutenção do poder, ou seja, uma disputa política entre a cúpula da Igreja Católica e os Príncipes por um domínio maior sobre o povo, que continuaria “sem voz”, “sem espaço”, sem participação.

2.4. NOS ESTADOS ABSOLUTISTAS

O Estado Absolutista, muito bem exposto por Hobbes, como sendo fruto da condição miserável da humanidade, que, segundo o consagrado autor, reside no pacto, ou melhor, no contrato social assinado pela sociedade com o fim de por um fim ao caos em que a humanidade se encontrava em seu Estado Natural, um estado de constante guerra de todos contra todos (HOBBS, 2009).

Nesse Estado Absolutista, como explica Dalmo Dallari, o Rei, ou melhor, o Soberano - Monarca Absoluto - exercia o poder “sem qualquer regra limitadora, sem controle de espécie alguma” impondo “arbitrariamente sua vontade, sem possibilidade de contestação” (DALLARI, 2010, p. 67-68). Disso, pode-se afirmar que o cidadão, não só, não tinha participação na administração do Estado, como nem mesmo, tinha direito a contestar, reclamar ou opinar sobre a administração exercida pelo Soberano.

Como ensina Hobbes, o Soberano era o senhor do tudo e do nada, tinha direito de nomear, julgar, impor sua vontade pela força etc., enquanto os cidadãos não tinham o direito de contestá-lo, menos ainda, o direito de tentar se desvincular de sua soberania, ou seja, de “libertar-se da sujeição” (HOBBS, 2009).

2.5. NOS ESTADOS LIBERAIS-BURGUESES

Com a divisão dos poderes, verificada inicialmente na obra de John Locke, que os dividiu em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Federativo (LOCKE, 2009) e, posteriormente, com a célebre divisão proposta pelo Barão de Montesquieu (MONTESQUIEU, 2010), abriu-se um espaço muito amplo para a Instituição de um novo Estado, um Estado pautado nos ideais libertários das Revoluções Burguesas e apoiado pelas religiões protestantes que emergiam, conforme explica Max Weber (WEBER, 2007).

Deste modo surgiram os Estados liberais burgueses, pautados no liberalismo econômico, na propriedade privada e, conforme se verifica na obra de John Locke, conferindo uma maior participação aos cidadãos na administração do Estado (LOCKE, 2009), bem como, um maior controle da administração, como se verifica na obra de Montesquieu, que com sua divisão dos poderes, não só, possibilitou um maior acesso do cidadão ao Estado, como desenvolveu um mecanismo que veio a corroborar com esse controle (MONTESQUIEU, 2008).

Entretanto, como demonstram Karl Marx e Friedrich Engels, essa maior participação foi conferida aos detentores da propriedade, aos burgueses, àqueles que já detinham posses, mas que ainda não participavam do poder, ou seja, o que houve, na verdade, foi uma substituição da classe dominante, saindo de cena a Igreja e a sedentária nobreza para a entrada dos burgueses, enquanto a maior parcela da população, dos cidadãos, continuou excluída da administração do Estado (MARX; ENGELS, 2010).

2.6. NOS ESTADOS “SOCIAIS” DO SÉCULO XX

O Estado liberal burguês, apesar de nascer com os ideais das grandes revoluções e sustentar como corolários a liberdade, a igualdade e a fraternidade, pôs em prática, efetivamente, apenas a liberdade, apartando-se dos ensinamentos de Montesquieu e Rousseau, que pregavam uma sociedade mais igualitária, onde a todos os cidadãos fosse dada voz, chegando Rousseau a idealizar uma assembléia do povo, que deliberasse sobre a administração do Estado (ROUSSEAU, 2009).

Ante as premissas expostas, juntamente com uma série de acontecimentos históricos, tais como revoluções industriais, crises econômicas globais e guerras mundiais, surgiram dois novos modelos de Estado, ambos com fundamentos de cunho social, buscando se atingir a tão sonhada Igualdade entre os homens: O Estado Socialista, pautado nas ideias de Karl Marx e Friedrich Engels, representado principalmente pela União Soviética, e o Estado de bem-estar social (Welfare State), pautado nas ideias de John Maynard Keynes, representado pelos Estados ocidentais, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Brasil (“Era Vargas”) etc. (SILVA, 2010).

No Estado Socialista, inspirado na Ditadura do Proletariado, não havia espaço para que o cidadão participasse do governo, pois apesar de se tratar, ideologicamente, de uma ditadura da maioria proletariada contra uma minoria burguesa, o que se tinha era uma cúpula de poder centrada na figura de um grande Ditador que administrava conforme os seus interesses, ficando o povo refém de suas vontades (MELO, 2008).

Já no Estado de bem-estar social, chamado por José Afonso de Estado Social de Direito, os cidadãos, em alguns casos, como nos países escandinavos, tiveram sua participação na administração do Estado ampliada, entretanto, em outros casos, como na Alemanha Nazista, na Itália Fascista e no Estado Novo Brasileiro, tiveram sua participação suprimida mais ainda, por ditaduras nacionalistas (SILVA, 2010).

3. A RELAÇÃO ENTRE CIDADÃO E ESTADO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No último quarto do século passado, viu-se sucumbirem os Estados Sociais (Estado Socialista e Estado de bem-estar social) para ascenderem os Estados Democráticos de Direito na Europa Continental e em países como Brasil e Argentina e, em alguns casos, reascenderem os Estados Liberais, agora em uma nova modelagem, chamados de Estados Neo-Liberais, em países como Estados Unidos e Inglaterra.

Os Estados Neo-Liberais, como explica John Rawls, consistem em Democracias pautadas nos ideais liberais capitalistas, “marcadas por considerável injustiça, tendências oligárquicas e interesses monopolistas, intervindo, muitas vezes abertamente, em países menores e mais fracos” a fim de sustentar sua ganância e poder, suprimindo muitas vezes direitos de seus próprios cidadãos (RAWLS, 2004, p. 62). Ou seja, pode-se afirmar que nestes Estados, o cidadão não possui efetiva participação na administração, com exceção daquela que exerce através de seu voto, elegendo representantes que, na maioria das vezes, representam os interesses das classes dominantes e se elegem, justamente, por terem o apoio financeiro dessas classes.

Os Estados Democráticos de Direito, que são os que efetivamente nos interessam neste trabalho, consistem em Estados constitucionais regidos por um regime democrático (onde os cidadãos, na maior parte das vezes, exercem sua participação através do voto), garantidores de direitos fundamentais, individuais e sociais, essenciais à vida digna do cidadão, como se pode abstrair das ideias de Robert Alexy (ALEXY, 2008), dentre os quais, se destacam a igualdade material, ou “fática” (garantida pelo próprio Estado através de ações discriminatórias positivas, chamadas também de ações afirmativas) e a liberdade, não absoluta, limitada ao bem estar da sociedade como um todo, pois, como observa José Afonso, no Estado Democrático de Direito, o Direito tem “que ajustar-se ao interesse coletivo” (SILVA, 2010, p. 119).

Nesse sentido, José Tarcízio afirma que “o Estado Democrático de Direito é traduzido pela limitação à arbitrariedade do poder político, pela submissão à lei, pelo estatuto constitucional dos Direitos Fundamentais e pelo compromisso com a justiça” (MELO, 2008, p. 276).

No Estado Democrático de Direito, o cidadão é sujeito ativo e indispensável, exercendo seus direitos e prerrogativas fundamentais, garantidos pela Constituição, através da democracia, como se verifica nos dizeres de José Afonso:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art.1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão... (SILVA, 2010, p. 119-120).

Hans Kelsen ensina que a Democracia pode ser exercida de duas maneiras: direta e indireta (representativa). Segundo Kelsen, a democracia direta é aquela em que “a legislação, assim como as principais funções executivas e judiciárias, é exercida pelos cidadãos em assembléia popular” e, comparativamente, representa o mais alto grau de Democracia. Já a democracia indireta é aquela exercida através de representantes eleitos pelo voto e que representa a quase totalidade das democracias contemporâneas (KELSEN, 2000, p. 412).

Nessa mesma linha de raciocínio, José Joaquim Gomes Canotilho ensina que o princípio democrático é um princípio altamente complexo composto por diversos elementos. “Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa”, tais como os órgãos representativos, as eleições periódicas, o pluralismo político-partidário e a separação de poderes. “Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa”, ou seja, implica em uma sistematização procedimental que garanta efetivamente aos cidadãos a possibilidade “de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos” (CANOTILHO, 2003, p. 288).

Ainda nesse sentido, Canotilho faz uma análise à Constituição portuguesa de 1976, que se encaixa perfeitamente à Constituição brasileira de 1988, diga-se de passagem, muito inspirada na Carta Maior lusitana.

Com a consagração de uma inequívoca dimensão representativa do princípio democrático, a Constituição teve em conta não só a mudança estrutural desta dimensão nos modernos Estados, mas também a necessidade de dar eficiência, selectividade, e racionalidade ao princípio democrático (orientação de 'output'). Afastando-se das concepções restritivas de democracia, a Constituição alicerçou a dimensão participativa como outra componente essencial da democracia. As premissas antropológico-políticas da participação são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política (orientação de 'input'). Entre o conceito de democracia reduzida a um processo de representação e o conceito de democracia como optimização de participação, a Lei Fundamental <<apostou>> num conceito <<complexo-normativo>>, traduzido numa relação dialéctica (mas também integradora) dos dois elementos - representativo e participativo (CANOTILHO, 2003, p. 288 - 289).

Para Canotilho, na democracia "o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo", pois a organização do Estado, ou melhor, a Administração do Estado também tem de ser democrática, devendo contar com a participação popular, "democratizando a democracia" (CANOTILHO, 2003, p. 290).

Mutatis Mutandis, no Estado Democrático de Direito, como é o caso do Estado brasileiro, o desenvolvimento funcional da Administração Pública e de seus órgãos, para ser legítimo, está condicionado à participação dos cidadãos na concretização de seu exercício operacional, ou seja, a participação do cidadão é necessária ao funcionamento da Administração Pública, bem como, ao funcionamento legítimo do Estado, o que quer dizer que, no Estado Democrático de Direito, o cidadão, não só tem de participar da Administração, como a sua não participação implica necessariamente na ilegitimidade da acção estatal.

4. O MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO ENQUANTO MODELO PROCESSUAL PARTICIPATIVO GARANTIDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Autores da fase tardia do Pandectismo alemão proclamaram nas últimas décadas do século XIX a autonomia da ciência processual e de sua categoria fundamental, o processo, entendido como relação jurídica de caráter público, com a peculiaridade de se desenvolver numa extensão temporal com a participação dos interessados (DOS SANTOS, 2010).

Cravado àquele ramo autônomo do direito, no final dos anos sessenta e princípio da década de setenta do século passado marcou-se o advento de uma virtual renovação dos estudos do Direito Processual, quando se passa a enfatizar a consideração da raiz constitucional dos institutos processuais básicos (DOS SANTOS, 2010).

Os valores fundamentais, sob os quais se erige aquele ordenamento, passam a integrar esse mesmo ordenamento, ao serem inscritos no texto constitucional. Nos EUA, Robert Cover, Owen Fiss e Judith Resnik lançam em 1988 o primeiro manual tratando conjunto do Processo Civil, Penal e Administrativo, o que chamaram de Sistema Processual Federal, atentando para a conexão deles com o Direito Constitucional (DOS SANTOS, 2010).

Fruto do Neoconstitucionalismo e influenciado pelo paradigma pós-moderno do Direito (Pós-Positivismo Jurídico), o Modelo Constitucional do Processo surge não só como um modelo processual garantidor, que visa efetivar as garantias do texto constitucional, mas também, como um modelo que visa constitucionalizar o sistema processual, ou seja, tornar o Processo um instrumento Constitucional, fazendo-o transcender uma realidade pretérita de simples instrumento técnico, passando a assumir uma

feição de instrumento realizador de Justiça. Nesse sentido, Antonio Carlos de Araujo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Candido Rangel Dinamarco afirmam que a Constituição incumbe-se em tornar o direito processual um “instrumento público de realização da justiça”, fazendo-o deixar de ser um “mero conjunto de regras acessórias de aplicação do direito material” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, pág. 86).

O Modelo Constitucional do Processo, ou Direito Processual Constitucional, conforme explicam Araujo Cintra, Ada Pellegrini e Candido Dinamarco, consiste “em uma colocação científica, de um ponto de vista metodológico e sistemático, do qual se pode examinar o processo em suas relações com a Constituição”, que por um lado abrange “a tutela constitucional dos princípios fundamentais da organização judiciária e do processo” e por outro “a jurisdição constitucional” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2009, p. 85).

Em consonância com o parágrafo anterior, Willis Santiago Guerra Filho, em sua obra: Teoria Processual da Constituição, explica que há hoje, um duplo movimento em que por um lado visa-se realizar uma materialização constitucional do processo, e por outro visa-se atingir uma procedimentalização do Direito Constitucional a fim de por em prática a Constituição, como instrumento maior do ordenamento jurídico e da Justiça (GUERRA FILHO, 2007).

Candido Rangel Dinamarco, citado por Humberto Theodoro Júnior, em seu artigo Constituição e Processo, afirma que é “indispensável que cada processo produza os resultados substanciais que melhor atendam à justiça do caso concreto” fazendo valer os valores sociais de alta magnitude, ou seja, aqueles valores mais consagrados na consciência da coletividade, que segundo o consagrado autor, “no Estado Democrático de Direito, se confundem basicamente com as garantias e direitos fundamentais tutelados na Constituição” (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 240). Nesse sentido José Roberto dos Santos Bedaque, também citado por Theodoro Júnior, afirma que é insuficiente, ou melhor, de nada serve o processo regular determinada matéria, se ele não o fizer em consonância com os princípios e valores constitucionais pelos quais é regido (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Italo Andolina e Giuseppe Vignera, discorrendo sobre o Modelo Constitucional do Processo afirmam que

“as normas e princípios constitucionais que dizem respeito ao exercício jurisdicional, permitem ao intérprete delinear um verdadeiro e adequado esquema geral do processo” que, segundo os doutrinadores italianos, possuem três características fundamentais: a expansividade, que garante a idoneidade para que a norma processual possa expandir-se para microsistemas, sempre guardando deferência ao esquema geral de processo; a variabilidade, que se traduz na possibilidade da norma processual se especificar e assumir forma diversa em função de característica específica de um determinado microsistema, sempre guardando deferência a sua base constitucional; e a perfectibilidade, que consiste na capacidade do modelo constitucional se aprimorar e criar novos institutos através do processo legislativo, sempre guardando deferência ao esquema geral (ANDOLINA, VIGNERA, 1990).

Com base nesta nova concepção, ou melhor, nesta atual maneira de pensar o Processo, pautado, substanciado e fundamentando de maneira prévia na Constituição, é possível perceber Princípios Constitucionais que vão irradiar seus efeitos no âmbito Processual de maneira fundamental e determinante, construindo, dentre outras coisas, um modelo processual participativo garantido pela Constituição de 1988.

O modelo processual participativo supramencionado pode ser facilmente identificado através das garantias processuais traçadas pela vigente Constituição do Brasil.

São exemplos, vários dos dispositivos do art. 5º, como seu inciso LIV que dispõe que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, seu inciso LV que assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o direito ao contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, seu inciso LXXVIII que garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, assim como alguns dispositivos do art. 93, como seus incisos IX e X que garante que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e que todas as decisões judiciais ou administrativas, serão públicas e fundamentadas, sob pena de nulidade, dentre vários outros dispositivos da Constituição.

Ante as disposições constitucionais mencionadas e as posições doutrinárias citadas, pode-se afirmar com

convicção que a Constituição brasileira trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro um modelo processual participativo, destacando-se, principalmente, a exigência do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

A título exemplificativo, é perfeita a exposição de José Afonso da Silva que em análise ao princípio do contraditório (art. 5º, LV) afirma que, tal princípio é “pressuposto indeclinável de realização de um processo justo”, sem o qual a apreciação judicial é ausente de valor. Pondera ainda, que a natureza processual do Contraditório, encontra-se na regra: *audiat altera pars* e, que segundo tal regra, deve-se dar ciência a cada litigante “dos atos praticados pelo contendor, para serem contrariados e refutados”, garantindo-se desta forma a ampla participação do cidadão interessado no processo (SILVA, 2009, p. 154).

Ainda sob o enfoque do modelo processual participativo trazido pela Constituição brasileira, entretanto com foco direto no Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello elege um rol de princípios basilares do processo administrativo que vem a corroborar significativamente com o referido modelo. Dentre os vários princípios traçados pelo autor, destacam-se o princípio da audiência do interessado; princípio da acessibilidade aos elementos do expediente; princípio da ampla instrução probatória; princípio da representação e assessoramento etc. (MELLO, 2010).

5. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ENQUANTO COROLÁRIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Conforme os ensinamentos do administrativista Marçal Justen Filho, a atividade administrativa em um Estado Democrático de Direito, deve necessariamente assegurar um processo de comunicação amplo, cujas decisões tomadas pelos governantes devem estar fundadas, ou melhor, comprometidas em satisfazer

as precisões coletivas da melhor forma possível (JUSTEN FILHO, 2010).

Em análise ao art. 1º da Constituição Brasileira, que institui o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito pautado na soberania popular, Marçal Justen afirma que “a observância de procedimentos democráticos, com a ampla participação da população, é um fator constitutivo da validade da atividade administrativa” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 136). Em razão disto, a procedimentalização, para Marçal, é uma garantia democrática inviolável, pois, dentre outras coisas, propiciam a participação de todos os interessados na formação das decisões administrativas (JUSTEN FILHO, 2010).

Nesse sentido, afirma Marçal:

Não há regime democrático quando as decisões administrativas são adotadas sem a observância de procedimentos predeterminados que assegurem a participação igualitária de todos os integrantes da comunidade (JUSTEN FILHO, 2010, p. 136).

Afirma ainda:

Para assegurar que as decisões se fundamentem em critérios racionais e que sejam produzidas com a maior participação possível de todos os interessados, a solução inafastável é o respeito a um procedimento predeterminado, norteado pelas regras democráticas (JUSTEN FILHO, 2010, p. 136).

Ante o exposto, pode-se concluir que o processo administrativo é instrumento inafastável do Direito Administrativo de forma global, em razão de garantir a participação do cidadão nas decisões que lhes dizem respeito, de modo que se pode afirmar que a participação do cidadão no processo administrativo consiste em um corolário do Estado Democrático de Direito (JUSTEN FILHO, 2010).

Nesse linha de raciocínio explicita Dierle José Coelho Nunes, para quem a participação do cidadão no processo (seja ele jurisdicional ou administrativo) é corolário de um Estado que se diga democrático, de modo que em sua obra: *Processo Jurisdicional Democrático* afirma que...

...o Estado constitucional democrático assegura, mediante balizas processuais constitucionais (princípios constitucionais), uma participação constante e efetiva dos sujeitos de direito, que a estes permite uma colaboração na formação dos provimentos (leis, decisões judiciais, atos administrativos) dos quais sofrerão os efeitos (NUNES, 2008, pág. 197).

Compartilhando de uma visão semelhante à de Marçal Justen e Dierle Nunes, o administrativista Marcos Porta afirma que “o processo administrativo é requisito de validade e de existência do ato administrativo” no direito brasileiro, por se tratar o Brasil de um Estado Democrático de Direito, no qual a participação do cidadão é um de seus corolários (PORTA, 2003, p.63).

Pressuposto indeclinável da cidadania e do Estado Democrático de Direito é a participação do cidadão, não podendo lhe ser suprimida tal garantia, uma vez que é ele o sujeito central da Democracia. De modo que é dever da Administração promover o processo administrativo de forma a efetivar tal participação.

6. CONCLUSÃO

O exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito legitima-se por intermédio do processo administrativo.

O processo administrativo é o instrumento, por excelência, que garante a participação do cidadão nas decisões estatais.

O atendimento aos princípios do Estado de direito, do governo democrático e da cidadania, todos insculpidos na Constituição de 1988, faz emergir o processo administrativo como o instituto jurídico vocacionado a viabilizar o exercício da função administrativa com vinculação à cidadania participativa e atendimento aos direitos e garantias fundamentais esculpidos, normativamente, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. O modelo Constitucional do Processo Civil Italiano. Torino: G. Giappichelli, 1990.

ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2010.

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

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 14.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CÍCERO. Dos Deveres. São Paulo: Martin Claret, 2007.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. Teoria Geral do Processo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

COULANGES, Fustel de. A Cidade Antiga. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008a. v.1.

Dicionário Jurídico. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008b. v.3.

DOS SANTOS, Eduardo. R. O Contraditório e a Ampla Defesa no Processo Civil à luz do Modelo Constitucional do Processo enquanto "Instrumento Garantidor de Justiça". In: IX Seminário de Pesquisa Jurídica: em comemoração aos 50 anos da FADIR. Uberlândia. 2010.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Teoria Processual da Constituição. 3. ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.

HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Martin Claret, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Martin Claret, 2009.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Jardim dos Livros, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2010

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, José Tarcízio de Almeida. Direito Constitucional Do Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MONTESQUIEU. Do Espírito das Leis. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NUNES, Dierle José Coelho. Processo Jurisdicional Democrático: uma análise crítica das reformas processuais. Curitiba: Juruá, 2008.

PLATÃO. A República. São Paulo: Martin Claret, 2009.

PORTA, Marcos. Processo Administrativo e o Devido Processo legal. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

RAWLS, John. O Direito dos Povos. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2009.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Curso de Direito Constitucional Positivo. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Constituição e Processo: desafios constitucionais da reforma do processo civil no Brasil. In: Constituição e Processo: A contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

WEBER, Max. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2007.

<https://www.diritto.it/a-participacao-do-cidadao-no-processo-administrativo-corolario-do-estado-democratico-de-direito/>