

Princípio da Participação e Contencioso Administrativo Português

Principle of Participation and Portuguese Administrative Courts

JANAÍNA RIGO SANTIN

Possui Pós-Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa Capes, pelo período de 8 meses (2011), Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000), Advogada e Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo, Professora da Graduação e Pós-Graduação *Lato Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, Professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África.

Submissão: 14.01.2016

Decisão Editorial: 11.07.2016

Comunicação ao Autor: 13.07.2016

RESUMO: O artigo faz uma análise sobre o princípio da participação na Constituição da República Portuguesa, bem como pretende estudar as possibilidades de contestar decisões da Administração Pública que violem a participação dos administrados no processo de formação das tutelas jurídico-políticas pela via do Contencioso Administrativo Português. O método é dedutivo. Percebe-se que, assim como no Brasil, não bastam apenas mecanismos formais, mas é preciso que o cidadão efetivamente utilize-se dos mecanismos participativos previstos no ordenamento jurídico, a fim de democratizar e aumentar o controle social sobre as decisões dos Governantes e da Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; participação; direitos fundamentais; Portugal.

ABSTRACT: This paper analyzes the participation principle in the Portuguese Constitution and intends to study the possibilities to challenge decisions of public administration violating the participation of administered in the legal and political tutelage by way of Portuguese Administrative Justice. Deductive Method. So, as in Brazil, not enough only formal mechanisms, but it is necessary that citizens effectively use either the participatory mechanisms provided for by law to democratize and increase social control over the Governments and Public administration decisions.

KEYWORDS: Public administration; participation; fundamental rights; Portugal.

SUMÁRIO: 1 Considerações iniciais; 2 O princípio da participação na Constituição portuguesa; 3 O princípio da participação no contencioso administrativo português; 4 Considerações finais; Referências.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em um ordenamento jurídico, há certos princípios que servem como base, alicerce impessor do seu caráter e aplicação. São verdadeiras normas superiores, orientadoras e informadoras da produção das demais, com relevante valor axiológico e grau de generalidade relativamente alto. Nas palavras de Canotilho,

princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fácticas e jurídicas. Os princípios não proibem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fáctica ou jurídica. (Canotilho, 1999, p. 1177)

A partir das correntes neopositivistas encabeçadas por Norberto Bobbio (1996), J. J. Gomes Canotilho (1999), Robert Alexy (1993) e Ronald Dworkin (1995), afastam-se as dúvidas de que os princípios têm um cunho normativo, já que trazem em si a própria normatividade do Direito. Logo, é preciso reconhecer a força normativa dos princípios jurídicos, em especial neste artigo, que estuda a significativa presença do princípio da participação na legislação portuguesa, tanto em âmbito constitucional quanto infraconstitucional. Ao dar-se força normativa ao princípio da participação, o ordenamento jurídico português passa a prever a necessidade de institucionalização de novas maneiras de participação dos indivíduos na gestão da coisa pública, ultrapassando o aspecto formal da representação política para ser perpassado por institutos e instrumentos de uma democracia participativa.

Assim, este artigo tem a intenção de analisar o princípio da participação no ordenamento jurídico português, em especial na Constituição portuguesa, e as possibilidades de contestar atos da Administração Pública que violem tais diretrizes pela via do Contencioso Administrativo.

2 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

A Carta Constitucional portuguesa traz vários dispositivos que concretizam o princípio à participação e, por sua vez, a democracia participativa. Ao enunciar seus princípios fundamentais, no art. 2, assim dispõe:

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no

respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o *aprofundamento da democracia participativa*. (grifo nosso)

Tanto na definição quanto no acompanhamento de execução, monitoração e avaliação da atividade administrativa, a Constituição portuguesa visa aliar representação à participação. Encara esse direito como direito de natureza fundamental à participação dos cidadãos na organização administrativa do Estado Democrático português, capaz de: a) otimizar as decisões administrativas; b) ajustar eficientemente meios e fins, concretizando os princípios da eficiência e do custo/benefício; c) aumentar a informação e o conhecimento indispensáveis à decisão e ao diálogo interinstitucional e interorgânico, concretizando os princípios da transparência, do acesso à informação e da cooperação; d) proporcionar a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento, tanto para esta quanto para as futuras gerações (Garcia, 2010, p. 185).

E por certo que o plano local é o mais próximo do cidadão e, portanto, o mais adequado para salvaguardar o princípio da participação. Nas palavras de Maria da Glória Dias Garcia (2010, p. 185),

deverá reconhecer-se à Administração Pública, nomeadamente a autárquica, municipal, vinculada à CRP pelo seu art. 3 e, mais fortemente, pelo art. 18, nº 1, a obrigação de se organizar, de modo a garantir eficazmente o direito fundamental em presença.¹

E, nesse sentido, importante o conceito de democracia local de António Cândido de Oliveira,

[...] o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias locais, no âmbito do Estado de Direito Democrático) de deliberar directamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respectivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade). (2005, p. 14)

Logo, a partir do momento em que novas exigências sociais vão se transformando em novos interesses públicos a perseguir, cada vez mais será necessária a abertura constitucional à participação democrática, nos diferentes domínios em que ela se manifestar. E nesse sentido, nada melhor que o espaço local em que estão situados os cidadãos (freguesias, municípios, associações de moradores), directamente interessados na optimização das prestações do Poder Público.

1 Para um maior aprofundamento sobre o princípio da subsidiariedade ver Martins, 2003.

Dessa forma, na sequência da análise dos dispositivos constitucionais que dispõe sobre o princípio da participação, há o art. 9, letra c, em que a Constituição portuguesa estabelece como uma das tarefas fundamentais do Estado “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”. Por sua vez, ao abordar os direitos e as garantias à participação política, estabelece, em seu art. 48, que “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”.

Assim, a Constituição da República portuguesa tem no princípio da participação um norteador da democracia política do país, a qual deverá ser concretizada a partir da articulação dialéctica entre a sociedade civil e o Estado, descentralização administrativa e participação dos cidadãos. Trata-se do rompimento com o modelo de desenvolvimento paternalista e altamente centralizado de o Estado assumir a responsabilidade total em resolver os problemas dos indivíduos. Reconhecer a ideia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, potencializando a cidadania e a participação, fortalece-se a si mesmo aumenta o grau de legitimação de suas decisões e aperfeiçoa a sua atuação.

Ao abordar a organização do poder político do Estado, a Constituição portuguesa, no art. 108, afirma a soberania popular, e, no art. 109, a participação política dos cidadãos. Trata-se de instrumentos basilares da qualificação do Estado português como Democrático.

Por sua vez, para concretizar a participação do cidadão no controle social da representação política e da atividade administrativa, a Constituição da República Portuguesa consagra, entre outros, o direito de petição e de ação popular no seu art. 52, regulamentados pela Lei da Ação Popular nº 83/1995, de 31 de agosto.

Artigo 52. Direito de Petição e Direito de Acção Popular. 1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação. 2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas colectivamente à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas são apreciadas em reunião plenária. 3. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do

ambiente e do património cultural; b) assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Já no que respeita especificamente à atividade da Administração Pública, a Carta Constitucional portuguesa, nos arts. 266 e seguintes, eleva o direito à persecução do interesse público como princípio fundamental. E, nesse sentido, a participação pública está situada como condicionante do interesse público e também elemento de validade da decisão administrativa, o que se denota da leitura do art. 267.

Art. 267. Estrutura da Administração: 1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática. 2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes. 3. A lei pode criar entidades administrativas independentes. 4. As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos. 5. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito. 6. As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa.

Observa-se que, nesse artigo, a Constituição vai mais a fundo, ao afirmar o direito do cidadão em participar da estrutura da administração e do procedimento administrativo. Logo, o interesse público passa a ser identificado cada vez mais a partir da abertura constitucional à participação democrática e à descentralização.

A lei regulamentar em questão, referida nos itens 2 e 5 do artigo *supra*, é o Código de Procedimento Administrativo português (aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/1991, de 15 de novembro, e alterado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro), o qual prevê, entre outros mecanismos, o direito à audiência dos interessados no procedimento de tomada de decisões administrativas.

Nas palavras de Diogo Freitas do Amaral, “este direito genérico de participação manifesta-se sob várias formas. A mais relevante é o direito de *audiência prévia* dos particulares relativamente à tomada de qualquer decisão administrativa que lhes diga respeito” (2003, p. 306). Além da audiência (que

será melhor abordada no item a seguir), o autor aponta também como importantes manifestações do direito de participar o direito de formular sugestões e de prestar informações à Administração (art. 12 do CPA), bem como o direito de participação popular em procedimentos administrativos previsto na Lei da Ação Popular nº 83/1995, de 31 de agosto, quando estão em causa direito à saúde pública, ao ambiente, à qualidade de vida e ao patrimônio cultural.

Do exposto, a partir da leitura dos dispositivos anteriormente enunciados, percebe-se que o princípio da participação está plenamente positivado na Constituição portuguesa, irradiando assim os valores democráticos sobre todo o ordenamento jurídico e sobre todos os elementos constitutivos estatais.

3 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

Em Portugal foi definido constitucionalmente (art. 212, nº 3, da CRP) um espaço material exclusivo para a jurisdição administrativa, tornando os tribunais administrativos e fiscais os únicos competentes para dirimir os litígios decorrentes de relações jurídicas administrativas e fiscais. Vasco Pereira da Silva denomina esta fase de plena jurisdicionalização do contencioso administrativo de “fase do batismo”.

No período anterior havia, pela denominação de Vasco Pereira da Silva, uma “promiscuidade entre as tarefas de administrar e julgar”. Os tribunais judiciais eram proibidos de interferir na esfera da Administração Pública em nome da separação de poderes entre a Administração e a Justiça. Trata-se, no dizer do autor, de fase do “pecado original”, ou seja, uma fase em que

[...] aquilo que se criou em nome do princípio da separação entre autoridades administrativas e judiciais não foi a separação mas a “confusão” entre o poder administrativo e o judicial, o que se erigiu foi um sistema em que o administrador era juiz e o juiz era administrador. [...] Um Estado “todo-poderoso” que se “esconde” por detrás da Administração e vai obrigar a criação de um contencioso “especial”, pois é “inconcebível” o seu julgamento por um qualquer juiz, já que é uma realidade em última análise soberana, dotada de “privilégios exorbitantes”, que obrigam ainda à existência de especiais cautelas e regras jurídicas. [...] O Estado liberal, tal como vai ser concretizado no continente europeu, era, no fundo, o resultado de um compromisso entre princípios liberais, ao nível da organização do poder político, e princípios autoritários, ao nível do funcionamento e do controlo da Administração. [...] O Contencioso Administrativo do Estado Liberal enferma, assim, de “um pecado original”, de ligação da Administração à Justiça. A separação de poderes, tantas vezes repetida para esconder uma realidade outra, em que se mantinha a indistinção entre administrar e julgar, funcionava – para continuar a usar uma metáfora psicanalítica – como uma espécie de “recordação de cobertura”, encobridora de uma realidade recalcada, que não se ousava enfrentar. (Silva, 2009b, p. 13-25)

A partir disso, o contencioso administrativo português passou por uma importante reforma nos anos de 2002 a 2004, o qual se aproximou do modelo britânico, em específico pelo reforço dos poderes de controle dos tribunais administrativos sobre as atividades da Administração Pública portuguesa. Para Vasco Pereira da Silva, essa fase denominou-se fase do “crisma” ou da “confirmação”, caracterizada pela

[...] reafirmação da natureza jurisdicional do Contencioso Administrativo, mas acompanhada agora pela acentuação da respectiva dimensão subjectiva, destinada à protecção plena e efectiva dos direitos dos particulares, que corresponde à actual situação da Justiça Administrativa no Estado Pós-social, em que vivemos. (Silva, 2009a, p. 13)

Essa reforma foi introduzida pela Lei nº 13/2004, de 19 de fevereiro, a qual aprovou o ETAF (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), alterado pelas Leis nº 4-A/2003, de 19 de fevereiro e nº 107-D/2003, de 31 de dezembro. E também pela Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro, a qual aprovou o CPTA (Código de Processo nos Tribunais Administrativos), alterada pela Lei nº 4-A/2003, de 19 de fevereiro. Ambos os códigos entraram em vigor em 1º de janeiro de 2004².

Foi uma reforma muito esperada pelos cidadãos e juristas portugueses, indispensável para a plena institucionalização de um Estado de Direito Democrático, após longos anos de ditadura e supremacia do Estado sobre os cidadãos. Houve uma nova carta constitucional, mas a mudança no contencioso foi por muitos anos adiada.

E não deixa de ser curioso verificar que, em nossos dias, e com as “recentes ajudas” do Direito Constitucional e do Direito Europeu, o Direito Administrativo, que nasceu como o “direito dos privilégios exorbitantes” da Administração, se tenha transformado, agora, no Direito das relações jurídicas administrativas (de natureza multilateral); da mesma maneira como o Contencioso Administrativo, que surgiu como um instrumento de auto-controlo, dependente, limitado e objectivo, se tenha tornado agora, num Processo Administrativo destinado à protecção plena e efectiva dos direitos dos particulares, por um tribunal independente e imparcial. (Silva, 2009b, p. 167)

Uma das providências tomadas pela reforma foi delimitar com maior clareza os critérios de competência do contencioso administrativo, para facilitar o acesso à justiça pelos cidadãos e evitar conflitos de competência com a justiça

2 Portugal encontra-se com projeto de revisão de seu contencioso administrativo. Entretanto, as bases trabalhadas neste artigo condizentes ao princípio da participação não são alteradas. Para maior aprofundamento sobre o projeto, ver: Projeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 2014.

comum. Isso está bem claro no art. 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

Art. 4. Âmbito da Jurisdição: 1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto: a) tutela de direitos fundamentais, bem como dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares directamente fundados em normas de direito administrativo ou fiscal ou decorrentes de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal; b) fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos emanados por pessoas colectivas de direito público ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal, bem como a verificação da invalidade de quaisquer contratos que directamente resulte da invalidade do acto administrativo no qual se fundou a respectiva celebração; c) fiscalização da legalidade de actos materialmente administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas, ainda que não pertençam à Administração Pública; d) fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos praticados por sujeitos privados, designadamente concessionários, no exercício de poderes administrativos; e) questões relativas à validade de actos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público; f) questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos específicos do respectivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público; g) questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo a resultante do exercício da função jurisdicional e da função legislativa; h) responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes e demais servidores públicos; i) responsabilidade civil extracontratual dos sujeitos privados aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público; j) relações jurídicas entre pessoas colectivas de direito público ou entre órgãos públicos, no âmbito dos interesses que lhes cumpre prosseguir; l) promover a prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas, e desde que não constituam ilícito penal ou contra-ordenacional; m) contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas colectivas de direito público para que não seja competente outro tribunal; n) execução das sentenças proferidas pela jurisdição administrativa e fiscal.

Outra novidade importante foi a inserção da tutela de urgência principal (arts. 97 a 111 do CPTA) e a tutela urgente cautelar (arts. 112 a 134 do CPTA),

além da tutela sumária não urgente (art. 35, nºs 1 e 2, do CPTA e arts. 783 a 800 do CPC). Nas palavras de Roque, tais providências cautelares no âmbito do contencioso administrativo têm por fim “assegurar a efectividade da acção administrativa principal, impedindo que a tutela dos direitos dos administrados venha a ser uma tutela meramente platónica”. Para o autor, está-se aqui mediante “uma mera instrumentalidade hipotética, visto que – em bom rigor – esta só será instrumental, face à acção principal, caso o requerente venha a obter uma decisão favorável” (Roque, 2005, p. 527-621). As tutelas sumária, de urgência e cautelares são mecanismos processuais que advieram da recepção pelo ordenamento jurídico português das normativas da União Europeia e pelas decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

O TEDH tem entendido que aquele direito, em relação com o direito ao recurso efetivo, impõe aos Estados a obrigação de preverem processos urgentes e medidas provisórias para quem recorre, em certas e especiais condições, às instâncias jurisdicionais internas. A interpretação do conceito de “*prazo razoável*” realizada nos últimos anos pelo TEDH, também não desmente esta necessidade. [...] A forma como o TEDH valora o conceito de *prazo razoável* é disso testemunha. Os Estados só cumprem a obrigação de julgar, em prazo razoável, os feitos levados a julgamentos pelos seus cidadãos se, nos modelos processuais de cada Estado, obrigatoriamente existirem instrumentos aceleradores, ou mesmo processos urgentes, próprios para proporcionar aos respectivos nacionais uma protecção adequada a certas situações. (Firmino, 2005, p. 362-363)

Assim, com vista a atender às exigências comunitárias e aos interesses dos cidadãos portugueses, uma das grandes modificações resultantes da reforma do contencioso administrativo foi a introdução da tutela de urgência, em especial a que interessa aqui para este estudo, que é a Intimação para Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais. Essa acção de urgência poderá ser aplicada, entre outros remédios processuais, para questionar na via do contencioso administrativo a decisão da Administração Pública que não respeitou o direito à participação dos interessados no procedimento administrativo.

O Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos (CPTA) tipificou dois modelos processuais principais: acção administrativa comum e acção administrativa especial. A primeira é “aplicável a todos os litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa que, nem no CPTA, nem em legislação avulsa, sejam objecto de regulação especial” (Andrade, 2009, p. 168-169). Entram neste formato as acções para contestar contratos e regulamentos administrativos, bem como a responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública. Está regulada, quase que em forma geral, pelo Código de Processo Civil.

Já a ação administrativa especial visa atuar no controle dos atos administrativos. Assim, engloba a “impugnação de actos, a condenação à prática de acto legalmente devido, a impugnação e a declaração de ilegalidade da omissão de normas” (Andrade, 2009, p. 168-169). Está regulada pelo CPTA, arts. 46 e seguintes, e apenas subsidiariamente pelo Código de Processo Civil.

Além das duas ações citadas, estão também regulados pelo CPTA os processos urgentes (arts. 97 e seguintes), anteriormente referidos, introduzidos por recepção das decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos: a) impugnações no âmbito do contencioso eleitoral e no contencioso pré-contratual; b) intimações para prestar informações, consulta de processos ou passagem de certidões e intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias fundamentais. Percebe-se que a introdução dos processos urgentes no ordenamento jurídico português pode configurar-se um importante instrumento jurisdicional para contestar o ato, contrato ou regulamento administrativo que não observou as regras do procedimento administrativo relativas à audiência pública e à participação dos interessados no procedimento (Firmino, 2005).

O CPTA também prevê a possibilidade de ações administrativas avulsas, sujeitas a uma regulamentação especial e que a lei expressamente declare estarem sujeitas ao contencioso administrativo. Um exemplo são as ações para declaração de perda de mandato local (Lei nº 27/1996, de 1º de agosto, arts. 11 e 15) e as intimações urbanísticas (intimação para prática de ato legalmente devido e intimação judicial para emissão de alvará).

Importa salientar que as ações populares e ações públicas também são um importante instrumento processual introduzido pelas recentes modificações no contencioso administrativo português. Não são concebidas pelo CPTA como tipos especiais de ações, mas sim como

espécies qualificadas relativas aos vários tipos de acções, embora não possa ignorar-se que a Lei nº 83/1995 (Lei da Acção Popular – LAP) estabelece, *para as hipóteses aí previstas*, mais que as adaptações necessárias, algumas *regras particulares* relativamente aos regimes próprios de cada um dos meios processuais. (Andrade, 2009, p. 175)

As ações populares e as ações públicas possuem um carácter objetivo. Não visam à “defesa de posições jurídicas subjectivas –, bem como pela dimensão supra-individual e comunitária dos valores que determinam o respectivo objecto (embora a acção popular loca vise a defesa da legalidade)”. Trata-se de uma dilação da legitimidade impugnatória para qualquer cidadão, associações ou fundações defensoras de interesses difusos ou coletivos, bem como autarquias locais e Ministério Público.

Daí que a admissibilidade da acção não dependa apenas da *legitimidade*, mas também do *interesse em agir* próprio de cada figura: se os cidadãos podem defender quaisquer interesses (incluindo interesses individualizados), as associações e fundações só podem defender interesses colectivos ou difusos incluídos nos respectivos fins (princípio da especialidade do fim), as autarquias locais apenas podem defender interesses colectivos ou comunitários no âmbito das suas atribuições e relativos ao seu território (princípio da competência), e o MP apenas pode defender os valores comunitários enquanto interesses públicos ou direitos fundamentais. (Andrade, 2009, p. 178)

Assim, poderá haver acções administrativas especiais populares (para impugnar atos administrativos) ou acções administrativas comuns populares (quando está em questão indenizações por responsabilidade ou contratos), e, por fim, é possível admitir processos urgentes populares (em casos de atos ou documentos pré-contratuais, intimações para prestar informações ou para proteção de direitos fundamentais). Cada um deles terá a aplicação do regime processual do CPTA correspondente, com as adaptações em vista da legitimidade alargada (Andrade, 2009, p. 175-177).

Analisados brevemente os tipos de acções introduzidas pela reforma do contencioso administrativo, importa analisar o âmbito de atuação da jurisdição administrativa no que tange aos atos administrativos (relevantes para o presente estudo, eis que a audiência pública é tida como um ato no procedimento de tomada de decisão para edição de atos, regulamentos e contratos administrativos).

Ao investigar o contencioso administrativo português e o princípio da participação, entende-se que sempre quando uma decisão da Administração Pública afetar o conteúdo essencial de um direito fundamental, como o é o direito de participar do procedimento administrativo, *ex vi* do art. 161, nº 1, alínea *d*, do Novo Código de Procedimento Administrativo, é possível contestar a atuação da Administração Pública pela via do contencioso administrativo. Utiliza-se, para tanto, o art. 4º do ETAF, nº 1, letra *a*, entre outros.

Entretanto, para Vasco Pereira da Silva, com a reforma do contencioso administrativo houve uma dilação da impugnabilidade dos atos administrativos, que poderá ser em razão da sua eficácia externa ou em razão da lesão dos direitos dos particulares (art. 51, nº 1, do CPTA). Assim, podem-se questionar os atos administrativos tanto no aspecto subjetivo quanto objetivo. Ou seja, há um direito fundamental de impugnação de atos administrativos lesivos a direitos subjetivos dos particulares, mas também a possibilidade objetiva de impugnação de atos que lesem o princípio da legalidade e o interesse público, “que em função do meio processual é predominantemente objectiva e, então, a recorribilidade depende da eficácia externa do acto administrativo” (Silva, 2009b, p. 343-344).

Para o autor, a lesão de direitos consiste em um “pressuposto processual relativo ao acto administrativo e não à legitimidade das partes”. Assim, ao analisar o art. 268, nº 4, da Constituição Portuguesa, é preciso constatar que o Contencioso Administrativo português, por estar estabelecido em um Estado de Direito, deve também desempenhar, complementarmente, uma função de tutela direta da legalidade e do interesse público, o que no sistema português é realizado por meio dos mecanismos da ação pública e da ação popular (Silva, 2009b, p. 343-344).

Veja-se que as Ações Populares e Ações Públicas podem ser importantes instrumentos jurisdicionais para contestar a ausência de participação dos privados no procedimento administrativo de forma objetiva, em especial quando estão em causa interesses difusos ou coletivos.

A ideia de que o mesmo acto administrativo tanto pode produzir efeitos externos e lesivos, como efeitos internos de preparação para outras decisões, serve tanto para explicar a impugnabilidade das actuações lesivas praticadas no decurso de um procedimento, como a não preclusão da possibilidade de recurso contencioso do(s) acto(s) posterior(es). Pois, todos e cada um dos actos administrativos, seja qual for o momento da cadeia procedimental em que tenham sido praticados, são susceptíveis de provocar uma autónoma e imediata lesão de direitos dos particulares, o que justifica que a recorribilidade de cada um deles não faça precluir a possibilidade de recurso contencioso dos demais. [...] A nova formulação do direito fundamental de recurso contencioso, introduzida pela revisão constitucional de 1989, constitui um *plus* e não um *minus* relativamente à tradicional garantia de recurso contra os actos definitivos e executórios, pelo que o recurso contra actos de procedimento de carácter lesivo deve acrescer ao (e não substituir) tradicional direito de recurso contra decisões finais. A consagração do direito de recurso contra quaisquer actos administrativos lesivos compreende, por conseguinte, tanto a recorribilidade das actuações lesivas finais, como a daquelas que foram praticadas no decurso de um procedimento administrativo, pelo que a interposição de recurso contencioso de uma não preclude as hipóteses de impugnação das outras. De resto, contra esta interpretação não procede sequer o argumento do caso julgado, pois as decisões finais e as decisões de procedimento são distintas e, portanto, autonomamente recorríveis. (Silva, 1998, p. 701-702)

De acordo com uma posição de maior abertura, adotada por Vasco Pereira da Silva, no que tange à legitimidade ativa para contestar pela via do contencioso administrativo a decisão que não possibilitou a participação de todos os interessados,

[...] devem ter legitimidade para actuar no recurso contencioso todos aqueles que estão legitimados para participar no procedimento. Daí que, em certa medida, se tenha assistido ao retomar da ideia de “continuidade” entre o procedimento e o processo para o efeito da legitimação dos privados, por parte de alguns autores italianos. Ainda que, agora, o fundamento dessa tese já não seja a pretensa

identidade de natureza entre ambos os institutos, mas uma tentativa de assegurar que, tanto ao nível do procedimento, como do processo, estejam presentes todos aqueles particulares cujas posições possam ser relevantes para a decisão a tomar. (Silva, 1998, p. 415)

O fundamento da nulidade, portanto, é a violação do conteúdo essencial do direito fundamental procedimental, ou seja, a falta de audiência ou de contraditório em procedimentos administrativos. E nesse sentido lembra Isabel Celeste M. Fonseca o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo português de 5 de junho de 2007, Processo nº 275/07, o qual decretou a nulidade do ato por este afetar o conteúdo essencial de direitos económicos, sociais e culturais, fatores que expressam a própria dignidade da pessoa humana (Fonseca, 2010, p. 318).

Veja-se que este entendimento vai ao encontro do pensamento aqui esposado, ou seja, que o ato que não contar com a ponderação de todos os interesses relacionados afronta a direitos fundamentais e ao princípio da dignidade da pessoa humana, podendo ser contestado pela via do contencioso administrativo por aqueles privados que, dotados de legitimação procedimental, não puderam participar no procedimento. A incompletude da decisão administrativa tomada, por não ter a representação de todos os interesses relevantes no procedimento, projeta-se na validade da decisão final, que poderá ser declarada nula judicialmente por falta de ponderação dos interesses dos cidadãos.

Assim, quando esta audiência é realizada apenas para cumprir uma formalidade, e os interesses não são considerados na decisão final, é possível invocar a nulidade por vício material do ato, regulamento ou contrato administrativo, tendo em vista não ter sido oportunizada a escuta dos interessados naquela decisão e, portanto, não oportunizar uma adequada ponderação de todos os interesses relevantes.

Nota-se que é a partir da “relação jurídica material controvertida”, e em função da titularidade das diferentes posições jurídicas, que os sujeitos possuem uns perante os outros que se determinam quem terá legitimidade no contencioso administrativo. Dessa forma, além dos sujeitos da relação (art. 9º, nº 1, do Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos), prejudicados por aquela decisão realizada sem garantir o direito fundamental a participação, serão legitimados para ingressar com a ação perante o contencioso outras entidades a quem o legislador atribuiu poderes para estar em juízo (veja-se arts. 40, 55, 68 e 73 do Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos) (Silva, 2009b, p. 368-376).

Uma delas é o Ministério Público, enquanto titular da ação pública para controle de contratos, concessão de obras públicas, fornecimento e prestação

de serviços, planejamento do território e demais atos de gestão urbanística. E, por sua vez, também são legitimados os titulares da ação popular administrativa (art. 55, nº 2, do Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos), identificados no art. 9º, nº 2, do Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos e art. 52, nº 3, da Constituição portuguesa, quando estiver em questão a defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, patrimônio cultural e bens de domínio público.

Este direito está regulado pela Lei da Ação Popular, Lei nº 83/1995, de 31 de agosto. São legitimadas para ação popular pessoas singulares e coletivas, bem como entidades públicas, tais como as autarquias locais. E, por fim, os contrainteressados (art. 57 do CPTA), que Vasco Pereira da Silva “qualifica como sujeitos processuais os particulares dotados de ‘legítimo interesse’ na manutenção do acto administrativo ou, dito de outra forma, que são ‘directamente prejudicados’ pelo provimento do pedido de impugnação” (Silva, 2009b, p. 372).

Dessa forma, no dizer de Pedro Delgado Alves, os arts. 9 e 73 consagraram uma norma de carácter geral destinada a regular a legitimidade ativa nas ações a serem interpostas perante os Tribunais Administrativos (2005, p. 82). Deste modo, independentemente de serem parte na relação material controvertida, quaisquer dos titulares citados poderão impugnar as deliberações administrativas que considerarem ilegais, ou que não respeitem o direito fundamental à participação privada no procedimento administrativo.

No mesmo sentido é a legislação espanhola. Veja-se a opinião de Juli Ponce Solé, para o qual há um direito público subjetivo típico ou ativo ao procedimento devido, com uma legitimidade ampla para questionar atos que não respeitem esse direito via contencioso:

Em cuanto a los titulares del derecho, el art. 78.1 LRJPAC solo se refiere a los “interesados”, que podrán ser tanto privados como entes públicos. Sin embargo, no cabe descartar que puedan existir otros sujetos que no sean interesados, de acuerdo com el art. 31 LRJPAC, y que, sin embargo, sean titulares del derecho a un procedimiento debido. Éste es el caso de aquellos ciudadanos que quieran intervenir en una información pública, aun sin ostentar la condición de interesados. Estos ciudadanos tendrían um derecho al procedimiento debido, que les habilitaría, en primer lugar, para exigir la apertura de este trámite, tanto cuando se cumpla el supuesto previsto en el art. 86.1 LRJPAC, como cuando sectorialmente se formalice normativamente la obligatoriedad de su apertura por la Administración actuante. Pero además, en segundo lugar, su derecho al procedimiento debido les habilitaría para exigir el desarrollo diligente de esa actividad procedimental, por lo que tendrían “derecho a obtener una respuesta razonada” de las alegaciones que presentaran (art. 86.3 LRJPAC), aunque no

tuvieran la condición de interesados de conformidad com el art. 31 LRJPAC.
(Solé, 2001, p. 209-210)

Por certo, tornando efetivo o princípio da participação popular na gestão da coisa pública, ter-se-ão as seguintes vantagens: a) propicia aos gestores informações sobre a decisão mais adequada no que refere às políticas públicas; b) contribui para o aumento da eficiência da Administração, uma vez que os atores responsáveis pelo cumprimento das decisões vinculam-se a elas, já que participaram do procedimento de seleção das prioridades; c) quebram as barreiras burocráticas que separam Administração Pública e sociedade civil; d) concretiza uma gestão pública responsável e controlada em seus gastos, diminuindo o déficit fiscal e aumentando a confiabilidade para investimentos naquele Município; e) aumenta a fiscalização e o controle social, dificultando a adoção de práticas corruptas, clientelísticas e de desvio de finalidade na gestão da coisa pública; f) aprofunda-se o ideal democrático; g) propicia a legitimação do exercício do poder pela adição de um procedimento discursivo de autogestão das decisões administrativas. Nas palavras de Maria da Glória Gohn, “consideramos a participação dos atores sociais nas políticas sociais um elemento vivo e atuante nas sociedades modernas. Sua presença é elemento crucial para a consolidação do processo democrático, principalmente no que se refere às estruturas locais” (2001. p. 83).

A partir da participação dos privados no procedimento, a discricionariedade da Administração Pública fica relativizada, pois deverá ser confrontada com os interesses dos cidadãos participantes daquela decisão. Nas conclusões de Fernando Alves Correia, quanto maior o grau de discricionariedade de que dispõe o gestor público, menor deve ser a admissão de uma solução unilateral e arbitrária (Correia, 1989, p. 251-261).

E não se pode dizer que as garantias procedimentais que estejam a serviço do interesse geral, com vistas a observar os direitos e interesses dos cidadãos e otimizar a decisão administrativa sejam comparadas com burocratização da gestão pública, formalismo, rigor excessivo e injustificado, morosidade e ineficiência. Muito pelo contrário, o direito de o particular participar do procedimento administrativo não deve ser visto como um requisito formal, a fim de burocratizar e emperrar ainda mais a Administração Pública. Deve sim ser visto como um requisito substancial, pois o que importa não é tanto a verificação de seus trâmites (os quais devem conjugar-se com as exigências de eficiência e celeridade do procedimento), mas sim em que medida a participação dos interessados contribuiu para o acerto da decisão e o respeito aos direitos fundamentais. Nas palavras de Juli Ponce Solé,

[...] procedimiento administrativo y formalismo no solo son conceptos distintos, sino que deberían ser antagónicos [...] Pero, insistimos, la lucha contra el forma-

lismo no es, no puede ser, la lucha contra el procedimiento. Bien al contrario, la lucha por el procedimiento – inexcusable desde los postulados constitucionales ya espuestos – debe ser la lucha contra el formalismo, contra el papeleo, contra la ausencia de servicio ágil y eficaz a los ciudadanos, contra la “mala administración”, em una palabra. Debe ser, em definitiva, la consciencia de la importancia del procedimiento como “modo de proceder” constitucionalmente prescrito para servir de la mejor manera posible a los intereses generales; consciencia que debe calar em el legislador – al formalizar los procedimientos, cuando sea preciso – em la Administración – al adoptar sus resoluciones, sin caer em la patología del formalismo – y em los tribunales de justicia – al dar la debida importancia a los vicios procedimentales que pueda cometer la Administración, sin dejar de rechazar el formalismo em el actuar administrativo. (2001, p. 243-244)

Logo, é importante combater essa visão contrária ao princípio da participação, a qual entende que, ao dar vez e voz aos particulares nas decisões administrativas, está-se tomando uma medida para “emperrar” a Administração. Trata-se justamente do oposto, de uma forma de otimizar a decisão e aproximá-la daqueles que serão os seus destinatários, o que, por certo, vai contribuir inclusive para a sua eficiência e observância social, já que os destinatários passam a se sentir “autores” das políticas públicas que lhes disserem respeito.

Jorge Bacelar Gouveia traz uma importante análise da dimensão participativa da democracia, afirmando que esta “não se exerce contra e muito menos em substituição da democracia representativa: mas claramente que a complementa, assinalando uma saudável vigilância democrática sobre aquilo que vai sendo o cotidiano da governação” (2005, p. 900).

Essa conjugação entre democracia participativa e democracia representativa propiciará a observância daquilo que vem a ser o norte dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente analisados: a eficiência das decisões, a transparência do poder e a participação da cidadania na gestão da coisa pública. Ou seja, pelo procedimento discursivo de tomada das decisões administrativas haverá: a) maior afinidade das políticas públicas aos interesses de seus destinatários, que também serão seus coautores; b) melhor observância e assentimento da população, pela legitimidade que detêm decisões autogestionadas e definidas pelo procedimento discursivo; c) otimização no aproveitamento dos recursos públicos, os quais serão destinados em efetivo às necessidades reais das coletividades, impedindo o seu desvio para finalidades espúrias ou personalistas; d) diminuição da corrupção e do desvio de verbas públicas ante a necessidade de transparência no exercício do poder e o controle social; e) maior controle social, visto que os destinatários pelas políticas públicas acompanharão e participarão de seu processo de formulação, definição e execução. Concretizam-se, em efetivo, os mandatos constitucionais e infraconstitucionais relativos ao princípio da participação. E na questão do controle social, Vasco

Pereira da Silva afirma que as novas concepções do contencioso administrativo vieram

[...] enterrar definitivamente as concepções do “processo feito a um acto”, permitindo que a fiscalização contenciosa incida sobre a relação jurídica administrativa, tal como ela se apresenta ao longo dos principais momentos do procedimento e não apenas no fugaz instante da decisão final. E permite ao juiz penetrar no âmago do procedimento e agir sobre ele, controlando preventivamente as decisões finais da Administração e procedendo a uma tutela antecipada dos direitos dos particulares. (Silva, 1998, p. 702-703)

Esse entendimento vai ao encontro da proposta de Agustín Gordillo, para o direito espanhol. Para o autor, a participação requer uma atitude por parte dos governantes de compartilhar o processo decisório das políticas públicas com os cidadãos, porém sem se desligar da responsabilidade pelas decisões adotadas. Para tanto, é imprescindível combater a figura do governante “semideus”, que não escuta ninguém senão a si mesmo, concentrador de poder e ditador de decisões finais e inapeláveis, fechadas a qualquer sugestão ou crítica popular. Garantir, pois, aos indivíduos o “direito de ser ouvido”, concretizado na sua participação individual ou em grupo no procedimento de elaboração das decisões administrativas (Gordillo, 1973, p. 206-207). De nada adianta a Constituição e a legislação infraconstitucional positivarem expressamente dispositivos concretizadores do princípio da participação se não há disposição dos governantes em concretizá-los, abrindo espaços potencializadores dessa participação, em especial no que tange à esfera local. Por certo, as autarquias locais (em Portugal os Municípios e as freguesias) são um *locus* facilitador do desenvolvimento deste novo paradigma procedimental democrático, por estarem mais próximo dos indivíduos e facilitarem a sua participação no procedimento decisório das políticas públicas e no controle de sua execução (Alexandrino, 2010).

Para tanto, Vasco Manuel Pascoal Pereira da Silva assinala a necessidade da criação de canais institucionais propiciadores da participação popular. “Trata-se, nestes casos, de situações em que a Administração não se limitaria a ouvir os cidadãos directamente interessados, nem a esperar passivamente que os particulares venham até si, antes cria estruturas próprias destinadas ao surgimento e à manifestação desses interesses” (1998, p. 420-421). Na proposta de Agustín Gordillo, necessitam os governantes agir com transparência, afastando-se de qualquer tendência à reserva e ao segredo, levando ao conhecimento pleno dos interessados como funciona a estrutura administrativa e os mecanismos decisórios, até mesmo para possibilitar o exercício da participação. Afinal, “somente se pode participar plenamente naquilo que se conhece plenamente”. E o autor complementa que dar informação é compartilhar o poder, é desnudar-se frente à crítica, é ser receptivo às críticas e às sugestões (Gordillo, 1973, p. 211). Me-

diante esse procedimento democrático, desnuda-se a estrutura administrativa, levando ao público as suas possibilidades e também as suas limitações.

Assim, a participação dos privados no procedimento administrativo constitui um processo de partilha e cogestão do poder. Porém, é um processo dependente de uma ampla mudança cultural. No que se refere ao Estado e seus representantes, urge que aprendam a mudar seus hábitos de concentração do poder, descentralizando-o às unidades mais próximas dos cidadãos e possibilitando a sua participação efetiva no procedimento de tomada das decisões administrativas. No exercício de seu *munus publico*, precisam pouco a pouco acostumar-se a partilhar o poder de decisão com os cidadãos, resignando-se ao fato de que a sociedade é plural e complexa, e que a audiência dos interessados lhes possibilitará informações que não teriam individualmente. Por certo, as decisões compartilhadas terão mais condições de estarem afinadas aos anseios da população que os colocou no poder, o que poderá trazer-lhes mais eficiência e eficácia (Gordillo, 1973, p. 212-214).

Conforme registra Pedro M. A. Larumbe Biurrun, a descentralização possibilita a transferência de poderes de decisão às entidades menores, distribuindo competências e, principalmente, atribuindo recursos para tanto, já que não se concebe uma verdadeira descentralização se os entes territoriais não contam com uma dotação de meios suficientes para realizarem suas atribuições. Além disso, ainda que a descentralização tenha uma natureza técnico-jurídica, não se pode depreciar sua projeção política. Nos dias de hoje, a descentralização serve de plataforma democrática, haja vista sua exigência intrínseca de autêntica participação do cidadão. Logo, há uma conexão entre descentralização e democracia, eis que a participação não termina no mero sufrágio, mas significa estar presente na elaboração e planificação das decisões administrativas, no controle e gestão dos serviços públicos, dos meios de comunicação social, dos transportes, da educação e do desenvolvimento. Por conseguinte, é mister criar quadros operativos adequados para uma estreita aproximação entre os cidadãos e os poderes locais, a fim de: a) obter-se um maior grau de controle dos mecanismos de poder; b) possibilitar-se um melhor ordenamento do território, respondendo aos interesses de seus habitantes; c) evitar-se o desinteresse dos particulares ante a coisa pública, o que se dará mediante uma informação completa e pontual das decisões, problemas e necessidades dos entes locais (Biurrun, 1973. p. 92-118).

Com a participação do cidadão na gestão político-administrativa é possível verificar se os governantes procedem de forma responsável na condução da coisa pública e se as suas decisões estão afinadas aos interesses da comunidade que os elegeu. É impor ao Estado, pela participação dos indivíduos, o devido controle democrático, no sentido de fazê-lo cumprir com suas obrigações para com todos, sem distinções ou favoritismos, administrando com responsabili-

dade o dinheiro público, no combate à corrupção e às práticas clientelistas e personalistas, tão nefastas a uma boa administração.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, para a efetivação do princípio da participação, presente tanto na constituição quanto na legislação infraconstitucional portuguesa, em especial no que tange à atuação administrativa, são necessários dois fatores: a) a institucionalização, pelo Poder Público, de canais que possibilitem essa participação, tornando efetivos os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam da participação popular; b) a vontade dos administrados em participar das decisões que afetam a todos.

Com relação ao primeiro fator, conforme abordada a questão do princípio da participação no ordenamento jurídico português, não há dúvidas de que o direito de participar está plenamente positivado no procedimento administrativo, o que aumenta a legitimação ativa dos cidadãos para atuar no contencioso administrativo. Dessa forma, a participação dos privados no procedimento administrativo e seu poder de contestá-las pela via do contencioso administrativo constituem formas de democratização da Administração Pública portuguesa.

Com relação ao segundo fator, afirma-se que nada adianta o Poder Público instituir canais de participação no exercício e no controle do Poder se o cidadão, que deve ser o sujeito ativo desse processo, não tiver interesse em participar da gestão pública de seu país. É necessário o envolvimento dos cidadãos ao iniciar a derrocada das fronteiras burocráticas que os separam do Estado, passando a cobrar dos gestores públicos que suas ações reflitam diretamente o interesse de sua comunidade, o interesse daqueles que os elegeram. Quer dizer, sair da comodidade representada pela inércia e pela ignorância política e participar de toda a avaliação crítica sobre as necessidades prioritárias dentro da sociedade e sobre os limites do Poder Público no atendimento das demandas. Cobrar a concretização das metas deliberadas e fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Não é o cidadão que está a serviço do Estado, mas o Estado que deve servir ao cidadão. Tal exigência, porém, só se realiza se houver uma cidadania atuante e organizada na forma de processos de gestão democrática. Dessa forma, o Estado e a máquina estatal serão tão úteis e eficazes quanto for qualitativa a cidadania organizada que os sustentam.

A Constituição da República portuguesa assim como o Código dos Tribunais Administrativos e Fiscais portugueses apontam o caminho e fornecem as ferramentas formais. Urge que o povo português valorize o poder da participação popular e da mobilização organizada. Urge que utilize o poder de

transformação que detém. Urge que assimile o seu dever político como cidadão e reconheça a sua responsabilidade para com o seu país, viabilizando, assim, com a sua participação, uma administração responsável, enxuta, competente e capaz de traduzir em ações os interesses públicos, da coletividade que elegeu os representantes políticos, a fim de que o princípio da participação, bem como as regras constitucionais e infraconstitucionais que o concretizam sejam um norte inviolável por parte do administrador público. Somente assim será possível concretizar o ideal democrático, em sua plenitude.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, José de Melo. Direito das Autarquias Locais. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro. *Tratado de direito administrativo especial*. Coimbra: Almedina, v. IV, 2010.
- ALEXY, Robert Alexy. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALVES, Pedro Delgado. O novo regime de impugnação de normas. In: SILVA, Vasco Pereira (Coord.). *Novas e velhas andanças do contencioso administrativo: estudos sobre a reforma do processo administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2005.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, v. II, 2003.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa (lições)*. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- BIURRUN, Pedro M. A. Larumbe. *La region: aspectos administrativos*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1973.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 8. ed. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 1989.
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino, Barcelona: Editorial Ariel, 1995.
- FIRMINO, Ana Sofia. A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias. In: SILVA, Vasco Pereira da (Coord.). *Novas e velhas andanças do contencioso administrativo: estudos sobre a reforma do processo administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2005.
- FONSECA, Isabel Celeste M. Direito do contencioso administrativo autárquico. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Org.). *Tratado de direito administrativo especial*. Coimbra: Almedina, v. IV, 2010.
- GARCIA, Maria da Glória Dias. Os serviços administrativos municipais em questão: é possível uma organização administrativa municipal inovadora? In: OLIVEIRA, António

- Cândido de. Problemas Actuais da Administração Municipal: actas do 8. Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- GORDILLO, Agustín A. *La administración paralela: el parasistema jurídico-administrativo*. Madrid: Civitas, 1995.
- _____. *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. Coimbra, Almedina, v. II, 2005.
- MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- OLIVEIRA, António Cândido de. *A democracia local: aspectos jurídicos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- PROJETO de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/1352316/20140225%20mj%20prop%20lei%20cpta%20etaf.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- ROQUE, Miguel Prata. Cautelas e Caldos de Galinha? Reflexões sobre a reforma da tutela cautelar administrativa. In: SILVA, Vasco Pereira da (Coord.). *Novas e velhas andanças do contencioso administrativo: estudos sobre a reforma do processo administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2005.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998.
- SILVA, Vasco Pereira da. "A Caminho!" Nova Viagem pela Europa do Direito Administrativo. In: SILVA, Vasco Pereira da; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Portugal, Brasil e o Mundo do Direito*. Coimbra: Almedina, 2009a.
- _____. *O contencioso administrativo no divã da psicanálise: ensaio sobre acções no novo processo administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009b.
- SOLÉ, Juli Ponce. *Deber de Buena Administración y Derecho al Procedimiento Administrativo Debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2001.