



## ARTIGO ARTICLE

**Participação. Uma forma de compensar o déficit democrático pós-pandemia? Uma introdução***La participación. ¿Una forma de compensar el déficit democrático pospandémico? Introducción**Participation. A Way to Compensate for the Post-Pandemic Democratic Deficit? An Introduction*

■ Paolo Mezzanotte

e-mail: paolo.mezzanotte@uniroma1.it

**Resumo**

**Palavras-chave:** participação, democracia, crise da pandemia

O ensaio examina a participação como instrumento de democracia e como fonte de legitimação do poder público. Concentra-se, particularmente, sobre as diversas modalidades de atividade administrativa. A participação deve ser considerada relevante como forma de compensar à falta de democratização nas decisões públicas, especialmente em decorrência dos processos de centralização causados pela crise da pandemia de covid-19.

**Palabras-clave:** participación, democracia, crisis pandémica

**Abstract**

**Keywords:** participation, democracy, pandemic crisis

The essay focuses on participation as an instrument of democracy and a way of legitimation of power. It specially involves the participation to administrative activity in its different ways. Participation can be considered important to compensate the lack of democracy, especially after the processes of power-centralization that have been caused by the pandemic crisis.

Artigo Article

1. Em termos doutrinários, disseminou-se no meio jurídico uma convicção de que a crise gerada pela pandemia teve uma repercussão não apenas sobre a esfera dos direitos fundamentais, mas também sobre a saúde pública e privada, de um lado, e as liberdades civis e econômicas, de outro. Considera-se que a excepcionalidade do momento tenha legitimado uma torção na direção de um centralismo da forma de governo e mesmo da forma de Estado.

Sobre o assunto, dois aspectos devem ser considerados.

O primeiro diz respeito à relação entre o centro e a periferia. De fato, a União parece ter *se arrogado* competências no campo da saúde que, abstratamente, são de natureza concorrente, pois envolvem também atribuições constitucionais dos entes federativos estaduais.

O segundo aspecto diz respeito à “verticalização” das relações entre o governo e o Parlamento. O primeiro, aliás, conseguiu, ao menos durante a pandemia, a extraordinária legitimidade para *legislar* em lugar do Parlamento por meio de fontes de caráter secundário, os decretos do presidente do Conselho<sup>1</sup>, que exaltaram a centralidade e os poderes do chefe de Governo muito além dos limites do que se havia imaginado por ocasião da Assembleia Constituinte<sup>2</sup>.

Esse clima de incerteza na forma de governo vai além e se soma ao mais arraigado tema da crise de representação. Há algum tempo vem sendo enfatizado o distanciamento entre representantes e representados, sinalizando uma progressiva forma de verticalização do poder. Desta vez, porém, esse distanciamento se dá não entre instituições, mas diretamente entre Estado-Parlamento e cidadãos.

Busca-se, neste texto, explorar vias alternativas que possam compensar, parcialmente, o *déficit* de democracia e de compartilhamento do poder de decisão. Analisa-se particularmente o fenômeno da participação popular nas decisões públicas e, em especial, na atividade administrativa como instrumento de realização do princípio democrático, que por ocasião da Assembleia Constituinte foi inserido no *caput* do art. 1<sup>o</sup> 3 da Constituição republicana. Nesse sentido, a ocasião também é propícia para reconstruir as relações entre o princípio representativo e o princípio participativo que a Constituinte pretendeu estabelecer na Carta republicana.

2. É sabido que a Assembleia Constituinte não demonstrou grande consciência quanto à atividade da administração pública no sistema constitucional. Sobretudo, não há menção na Constituição a princípios que garantissem expressamente a participação

<sup>1</sup> N.T.: O cargo de presidente do Conselho é, na Itália, equivalente ao de primeiro-ministro.

<sup>2</sup> N.T.: A Assembleia Constituinte italiana, responsável por elaborar a Constituição da República, se reuniu entre 25 de junho de 1946 e 31 de dezembro de 1947. A aprovação da Constituição se deu na sessão da Assembleia Constituinte de 22 de dezembro de 1947. A Constituição entrou em vigor em 10 de janeiro de 1948. Ver: <https://leg16.camera.it/516?conoscereIcamera=118>

<sup>3</sup> N.T.: Constituição da República italiana: “Princípios Fundamentais – Art.1: A Itália é uma república Democrática baseada no trabalho./ A soberania pertence ao povo, que a exerce nas formas e nos limites da Constituição”. Ver: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf)

do indivíduo privado em procedimentos administrativos voltados à adoção de atos que incidissem sobre seus direitos.

As garantias contra os atos da administração pública contempladas pela Constituição se limitaram – e, do ponto de vista do texto da Constituição, ainda se limitam – ao controle jurisdicional, ou seja, ao direito do cidadão privado de impugnar atos administrativos para defender seus próprios direitos e interesses legítimos (artigos 24 e 113 da Constituição).

De fato, como é igualmente sabido, na Constituição há uma seção no capítulo dedicado ao governo – composta pelos artigos 97 e 98 – especificamente dedicada à administração pública. Os estudos doutrinários têm, porém, demonstrado amplamente que as disposições neles contidas não visavam tanto regular a função administrativa propriamente dita, ou seja, a atividade. Pelo contrário, refletiam uma necessidade originalmente já sugerida pelo Estado liberal: garantir a administração como organização e aparato defensivo contra a excessiva influência do governo e, por meio dele, dos partidos que detinham a maioria parlamentar. Esse é o objetivo que inspirou os enunciados sobre a reserva de lei em matéria de organização de cargos públicos; sobre o acesso a esses por meio de concurso, e não por cooptação política; e sobre o princípio segundo o qual funcionários públicos estão a serviço exclusivo da Nação (e não de um grupo político), com o que isso implica disso em termos de possível incompatibilidade com a atividade política de determinadas categorias de funcionários (respectivamente art. 97, parágrafos 3º e 4º, e art. 98).

Os princípios da legalidade, da imparcialidade e do bom desempenho, que se destacam no então parágrafo 1º do artigo 97 (atual parágrafo 2º, acrescido das disposições sobre equilíbrio orçamentário por meio de reforma constitucional), foram inseridos nesse contexto e expressavam as mesmas finalidades: predeterminar por lei a organização dos cargos públicos de modo tal que a atividade administrativa respondesse a lógicas de funcionamento politicamente neutras inspiradas no único propósito de se ter uma administração eficaz e eficiente a serviço do cidadão.

Com efeito, a jurisprudência constitucional há muito endossa uma interpretação dos princípios de imparcialidade e do bom desempenho no sentido de excluir a possibilidade de, com base nesses princípios, a Constituição ter codificado os princípios de justiça e de garantia do processo administrativo, nomeadamente no que diz respeito ao direito do cidadão de intervir no processo e de ser ouvido sempre que a atividade da administração envolver seus direitos e interesses.

**3.** O raciocínio até aqui exposto aplica-se, em particular, ao perfil de garantia da participação do cidadão, ou seja, aquele mais tradicionalmente ligado à necessidade de proteção dos direitos e interesses do cidadão contra medidas arbitrárias ou discriminatórias da administração pública ou, de modo mais geral, contra atos que não estejam em conformidade com a lei.

Mas a presença ativa do cidadão no processo administrativo pode ir além de uma finalidade tão somente defensiva ou genericamente colaborativa. De fato, essa também pode expressar um aspecto mais genuinamente participativo, ou seja, responder a exigências

## Artigo Article

de democratização da administração pública por meio de instrumentos de participação popular. Sobre esse ponto, o debate na Assembleia Constituinte indicou perfis muito interessantes, embora os resultados não tenham sido positivos.

Nos trabalhos da Constituinte, há importantes indicações e propostas sobre a conveniência de introduzir elementos de participação popular também no campo da administração pública, ampliando assim seu alcance, se comparado ao âmbito mais tradicional da associação política, do sufrágio eleitoral e dos institutos de democracia direta.

Vale a pena mencionar a emenda assinada pelos deputados La Rocca e Togliatti, com a qual se pretendia inserir na parte inferior do art. 91 do Projeto de Constituição – atual art. 97 da Constituição – a disposição segundo a qual “a lei determina o modo e a forma como é exercido o controle popular sobre as administrações públicas”. A emenda foi rejeitada pela Assembleia com base no parecer contrário, e decisivo, do deputado Tosato, expresso na qualidade de representante da Comissão que elaborou o Projeto de Constituição – ou seja, da chamada Comissão dos 75<sup>4</sup>. A Constituição e as leis – disse Tosato – já continham formas de controle *popular* tanto sobre a administração central quanto sobre as administrações dos entes territoriais (autoridades locais), que em ambos os casos se sustentavam na direção e fiscalização exercidas pelas respectivas assembleias representativas. Se, posteriormente, o legislador quisesse introduzir formas mais diretas de controle, poderia sempre vir a fazê-lo, mas era supérfluo – argumentou Tosato – mencionar essa possibilidade na Constituição<sup>5</sup>.

Para a Constituinte, ou pelo menos para a maioria que decidiu em seu nome, a vinculação do aparato burocrático com a soberania popular poderia ter sido explicitamente mencionada na Constituição apenas nas formas representativas usuais. Instrumentos de participação popular direta, embora não excluídos *a priori*, poderiam ter sido introduzidos, de forma mais trivial, por meio de lei ordinária. Com isso, parecia se confirmar o estabelecido pela Constituinte no sentido da preeminência do princípio representativo na legitimidade dos aparelhos de governo, sancionado pelo mesmo art. 97 da Constituição, com a ressalva da lei de organização dos cargos públicos e do art. 95 com a responsabilidade ministerial. Ao mesmo tempo, o princípio da participação, no que diz respeito aos assuntos administrativos, parecia relegado a um papel secundário, porque, no fundo, não era completamente digno – nessa perspectiva – de referência expressa ou implícita no texto da Constituição fora do campo da associação política (art. 49). Ressalvada – e isso certamente não é de pouca importância, como se verá mais adiante – a colocação mais geral das instâncias participativas entre os princípios fundamentais do sistema republicano (art. 3º, parágrafo 2º).

---

<sup>4</sup> N.T.: Em 15 de julho de 1946, a Assembleia Constituinte criou uma comissão especial para elaborar e propor o projeto de Constituição a ser debatido em plenário. Essa comissão ficou conhecida como a Comissão dos 75 e funcionou até 1º de fevereiro de 1947, organizando-se em três subcomissões correspondentes às principais seções previstas na nova Carta constitucional. A primeira subcomissão tratava dos *direitos e deveres dos cidadãos*; a segunda, da *organização constitucional do Estado*; e a terceira, das *relações econômicas e sociais*. Um comitê de redação (Comitê dos 18) formado pela Mesa da Comissão dos 75 teve a importante e delicada tarefa de coordenar e harmonizar os trabalhos produzidos pelas três subcomissões. Ver: <https://leg16.camera.it/716/516?conoscerelacamera=118>

<sup>5</sup> Ver a sessão vespertina de 24 de outubro de 1947, em *Atos da Assembleia Constituinte – Discussões* (p. 3563).

Por outro lado, o fato de que a conexão da administração com a soberania popular devesse se dar essencialmente por canais descendentes era inteiramente coerente com as abordagens parlamentares mais influentes. Basta aqui recordar aquelas páginas de *democracia* em que Kelsen – de uma forma aparentemente contraditória – nega qualquer mérito à pretensão de que as funções executivas tenham fundamento democrático autônomo. Se, de fato, a decisão democrática reside no direito parlamentar, os aparatos administrativos, segundo o célebre A., devem preservar uma organização burocrática e hierárquica: esses poderiam garantir a fiel transmissão do comando legislativo se fossem responsáveis exclusivamente *para cima* e desde que a legalidade de sua atuação fosse sancionada por garantias jurisdicionais adequadas. Por outro lado, se os órgãos executivos adotarem de modo autônomo, seus próprios fundamentos em relação à soberania popular tenderão a opor-se ao primado do legislador apoiando-se na força da sua própria legitimidade comunitária e, portanto, serão maus executores da lei, desvirtuando-a.

Trata-se de um modelo primorosamente centralista, em que o funcionamento do princípio democrático se limita à esfera da legislação e é negado à esfera da execução. Se a natureza democrática do ordenamento jurídico coincide essencialmente com a legalidade, a função administrativa deve ser despolitizada, devendo limitar-se à implementação técnica do preceito legislativo.

Essa abordagem da relação entre democracia, política e administração, hoje com uma conotação algo arcaica, reflete uma fase evolutiva das concepções e práticas de pluralismo centrada no papel das organizações partidárias e em sua capacidade de absorver exaustivamente as reivindicações e exigências dos indivíduos e grupos por meio de seus próprios canais participativos e, então, racionalizá-las e transmiti-las no circuito representativo. A tarefa de encerrar o processo político pela resolução do conflito permanece confiada à dialética parlamentar, graças à propensão a incluir a dissidência que, na visão de Kelsen, é típica do processo legislativo.

**4.** É precisamente essa presunção de inclusão, ligada, por um lado, ao pluralismo partidário e, por outro, às características do parlamentarismo, que se foi diminuindo gradualmente durante a segunda metade do século XX, com resultados evidentes, como é sabido, no caso italiano.

A estruturação das linhas de conflito em bases político-ideológicas permitiu, até certo ponto, a realização dos processos de simplificação necessários para a gestão do pluralismo. Isso se desenvolveu, contudo, em detrimento de instâncias de proteção de direitos individuais e coletivos, nem sempre incluídas na lógica partidária – fato que também a Constituinte demonstrou não ignorar.

Vêm à mente, *in primis*, os princípios do pluralismo territorial e as instituições da democracia direta: ambos começaram a encontrar vitalidade plena e efetiva no sistema italiano a partir da década de 1970. Somam-se a esse processo, a título de exemplo, a emergência de interesses difusos, em particular os relacionados à proteção do ecossistema; a fragmentação de interesses em categorias produtivas que não são mais internamente homogêneas (pense-se no trabalho autônomo, nas pequenas empresas, no trabalho

## Artigo Article

precarizado – provisório, não estável, sem garantias); os direitos do consumidor; as divisões sobre as grandes questões éticas do passado e do presente, ligadas à individualização cada vez mais acentuada dos estilos de vida (primeiro o aborto e o divórcio, hoje o fim da vida<sup>6</sup>, a fecundação assistida, uniões de fato, uniões civis etc.); as questões de gênero, em todas as suas formas; e os direitos dos imigrantes – e, inversamente, o controle dos fluxos migratórios. Por fim, mas não menos importante, a proliferação de dinâmicas associativas cada vez menos atribuíveis a organizações que orbitam próximas ao partido político e, nos mesmos termos, a configuração autônoma, inclusive jurídica, do terceiro setor, cuja extensão dificulta a tradicional separação entre público e privado e entre Estado e mercado. Por fim, deve-se sempre lembrar a bem conhecida competitividade da representação dos interesses econômicos organizados em relação à representação política e à mediação partidária.

Em geral, portanto, a cota de pluralismo e de complexidade que as instituições representativas são chamadas a governar aumentou progressivamente em comparação ao tempo da Constituinte e também às primeiras décadas do ordenamento republicano. Além das divisões tradicionais, que conservam parte de sua relevância, somam-se demandas múltiplas e fragmentadas por inclusão jurídica e mediação política. Há muito que essas têm tornado mais difíceis aquelas ações de sínteses, proverbialmente próprias da democracia dos partidos e da representação política, no dar voz às novas exigências de participação e proteção.

O aumento da complexidade é acompanhado do progressivo afrouxamento da filiação ideológica e da crise mais geral da organização partidária como canal privilegiado de participação popular, o que impele, cada vez mais, o deslocamento das instâncias de inclusão para fora do partido e do próprio circuito eleitoral.

Uma consequência das dinâmicas evolutivas das estruturas pluralistas parece ser a menor legitimidade da regulação legislativa para ordenar interesses sociais com efeitos gerais e duradouros. De fato, há pouca inclinação à obediência espontânea ao comando legislativo quando este, embora nominalmente expressivo do interesse geral, é resultado de processos decisórios que não são de todo inclusivos, porque já não estão solidamente ligados, na base, às demandas particulares e cada vez mais diferenciadas que emergem da realidade social.

---

<sup>6</sup> N.T.: Na Itália, o conceito de fim de vida é um assunto complexo que abrange questões distintas: de um lado, eutanásia e suicídio assistido; de outro, a necessidade de uma abordagem empática e amorosa até o último momento. Além disso, envolve questões cruciais, como o Testamento Biológico e o Consentimento Informado, duas ferramentas que permitem que cada pessoa expresse seus desejos em relação a futuros tratamentos de saúde para que o processo de tomada de decisão seja informado, eficaz e respeitoso. Todos esses temas giram em torno de noções como dignidade, respeito, amor, escolha e liberdade. Apesar da complexidade da situação legislativa, é importante sublinhar que a discussão sobre o fim da vida na Itália está em constante evolução. A busca de um equilíbrio entre o respeito pela dignidade humana, a autonomia e o papel da medicina na resposta aos desafios do fim de vida continua sendo um desafio crucial para a sociedade italiana e toda a comunidade médica. O fim da vida também é uma questão que tem direitos e deveres definidos por uma importante lei: a de nº 219/2017, que trata de muitas questões relacionadas ao direito de escolher e conhecer. De fato, a legislação introduziu disposições específicas para regulamentar o Testamento Biológico e o Consentimento Informado, reconhecendo o direito dos cidadãos de expressar seus desejos em relação a futuros tratamentos de saúde e estabelecendo regras claras para garantir que o processo de tomada de decisão seja transparente, informado e respeitoso dos direitos individuais. Falar em fim de vida implica necessariamente considerar esses aspectos, pois são parte integrante de um debate mais amplo sobre dignidade humana, autonomia individual e respeito aos desejos do paciente. Ver: <https://www.vidas.it/fine-vita-come-funziona-in-italia/>

Examinando mais de perto, portanto, essas questões exigem não apenas canais autônomos de escuta que se sobrepõem àqueles de participação partidária, um tanto desgastados e parcialmente obsoletos; mas, colocando-se no interior do próprio processo decisório, exigem respostas cada vez mais setoriais, quando não integralmente individuais.

O amplamente debatido tema da crise do campo representativo também pode ser enunciado em uma perspectiva parcialmente diferente, isto é, partindo de premissas de natureza menos valorativa em relação à já costumeira constatação das carências da organização partidária e de sua própria natureza democrática. Nessa segunda perspectiva, de fato, esses fenômenos às vezes parecem ser acompanhados de uma menor capacidade e eficácia do poder público para ordenar dinâmicas pluralistas nem sempre relacionadas a parâmetros normativos substancialmente gerais.

Trata-se, assim, de uma forma de examinar o problema do ponto de vista não apenas da deficiência democrática de origem, mas também dos resultados da regulação. São postas em questão não apenas as virtudes do campo representativo, mas a própria adequação da função normativa geral para atuar como instrumento institucionalmente privilegiado para a regulação do social e da proteção dos direitos, em razão de uma crescente demanda pela valorização da particularidade que induz a parametrizar as decisões públicas pelas peculiaridades sociais, econômicas e territoriais irredutíveis que caracterizam concretamente o tecido pluralista.

A questão diz respeito, com particular relevância, ao exercício da jurisdição, chamada a intervir de forma suplementar quando estão em jogo os direitos do indivíduo dotados de proteção constitucional. Um exemplo típico é o do *fim da vida*, para o qual o juiz ordinário interveio em primeira mão (veja-se o caso Englaro), derivando a decisão do caso diretamente de princípios constitucionais; e, posteriormente, a Corte Constitucional, com a conhecida sentença Cappato, em que a *norma do caso concreto*<sup>7</sup> foi remetida ao dispositivo detalhadíssimo de uma sentença aditiva que declaradamente não é *com rimas obrigatórias* (quer dizer, o disposto pela C. Constitucional não foi diretamente derivado de disposição constitucional), e, portanto, dotada de uma margem significativa de criatividade.

No que diz respeito à administração em particular, certamente não é novidade para os estudiosos a denúncia da tendência de transferir fragmentos mais ou menos amplos de poderes de direção para a instância administrativa e, portanto, remeter para essa instância parte da responsabilidade pela definição das estruturas sociais que as normas gerais não seriam capazes de designar preventivamente. Essa questão conecta-se a questões já debatidas, como, por exemplo, a tendência, estabelecida desde os anos de 1990, de

---

<sup>7</sup> N.T.: Princípios constitucionais e cláusulas gerais têm em comum a *referência ao caso concreto* para a identificação de suas condições de aplicabilidade. Não há uma ordem hierárquica de princípios: eles encontram suas infinitas combinações e equilíbrios em relação às *circunstâncias do caso*. A ordem dos princípios não é abstrata e formal, mas está em constante e incessante adaptação à matéria viva do mundo dos fatos. Aqui emerge a peculiar concretude do direito constitucional. O parâmetro de legitimidade constitucional da norma não está no rol de princípios de uma vez por todas e de antemão, mas na graduação que se manifesta *no caso concreto*. A regra da legitimidade aparece em relação às circunstâncias que surgem de tempos em tempos e ao resultado do exercício de equilíbrio entre os princípios concorrentes. A tarefa dos princípios é gerar regras quando o fato ocorre. Ver: [https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/giurisdizione-per-principi-e-certezza-del-diritto\\_577.php#:~:text=4.,Garantire%20la%20sicurezza%20giuridica,le%20proprie%20convinzioni%20di%20valore](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/giurisdizione-per-principi-e-certezza-del-diritto_577.php#:~:text=4.,Garantire%20la%20sicurezza%20giuridica,le%20proprie%20convinzioni%20di%20valore)

## Artigo Article

delegar em um sentido amplo funções regulatórias a autoridades administrativas independentemente do setor. No que diz respeito a essa ampla delegação, pode considerar-se que espelha a longa prática das chamadas leis-providências, por meio das quais a legislação é *administrativizada* – isto é, submetida aos preceitos administrativos – para regular diretamente os casos concretos com efeitos diretos nos direitos individuais: desde há muito, o legislador, com o substantivo aval da Corte Constitucional, notoriamente considerou necessário intervir muitas vezes em relação a leis que não regulavam de forma geral situações do mesmo tipo, concentrando-se, em vez disso, em um caso particular por sua especificidade em termos econômicos ou político-sociais.

Além disso, já em tempos insuspeitos, uma prestigiada doutrina chamou a atenção para a presença potencial de uma considerável margem de politização da direção administrativa e, mais amplamente, para o fato de que sua clara separação da direção política nem sempre é uma operação fácil. Dessa forma, postula-se uma relação de continuidade entre ambos, mas por vezes também de sobreposição parcial, uma vez que a direção política, “embora encontre (ocasionalmente) barreiras em normas de graus variados, é extraordinariamente difundida e encontra mais meios, acessos e interstícios do que gostaríamos”<sup>8</sup>.

Isso é tanto mais verdadeiro, ao longo do tempo, em um contexto pluralista que amadureceu ainda mais, em que a tarefa de mediação política é capaz de penetrar todos os níveis de tomada de decisão, não podendo permanecer, *a priori*, confinado à esfera da normalização – e ainda menos da legislação – mas estendendo-se às funções executivas em sentido estrito. Em última análise, os desdobramentos da complexidade social e a evolução do sistema jurídico pluralista, juntamente com o surgimento de demanda por proteção jurídica de interesses individuais e coletivos dos quais o legislador nem sempre é capaz de estabelecer a estrutura definitiva, levam à superação do pressuposto kelseniano que confinava a esfera da política à da função legislativa e reduzia a função administrativa à execução técnica do preceito normativo.

Portanto, decisões administrativas com alto grau de política podem ser tomadas, em que nem todas as questões em aberto são passíveis de serem resolvidas pela função legislativa. Porém, não é de hoje que a integração da legitimidade jurídica tradicional da administração por meio dos mais variados institutos participativos é uma questão aberta e debatida.

**5.** Em um primeiro momento, esse amplo movimento resultou na evolução interpretativa do art. 97 da Constituição e dos princípios da legalidade, da imparcialidade e do bom desempenho da administração pública. Esses princípios adquiriram progressivamente um novo significado no que se refere à garantia das opiniões do cidadão privado no âmbito do procedimento administrativo, ou seja, naquilo que é essencial do ponto de vista defensivo. Em particular, em relação ao princípio da imparcialidade administrativa, tem sido atribuída principalmente à administração a obrigação de incluir na participação os interesses efetivamente afetados por sua atividade. De fato, não se pode dizer que a ação administrativa

---

<sup>8</sup> Conforme Elia (1966, p. 567).

seja imparcial se não refletir a vontade ou a possibilidade de avaliar cuidadosamente todos os interesses, públicos e privados, envolvidos em sua decisão. No entanto, isso só pode ser feito quando os interesses eventualmente opostos ou distantes daqueles da administração disponham de meios legais para serem revelados, isto é, quando gozem de garantias adequadas de participação no âmbito do procedimento administrativo.

Como se sabe, essa mudança progressiva dos significados do art. 97 foi acelerada imediatamente após à aprovação da Lei Geral do Procedimento Administrativo nº 24, alterada várias vezes e considerada pela maioria como uma aplicação direta dos preceitos constitucionais em matéria de legalidade, imparcialidade e bom desempenho da administração. Essa lei codificou os mais relevantes institutos do devido processo legal, que consistem na transposição para o processo administrativo, ainda que de forma embrionária, de algumas das garantias e direitos processuais próprios do processo jurisdicional, os quais, em nível constitucional, encontram expressão mais plena na disciplina do devido processo legal a que se refere o art. 111 da Constituição<sup>9</sup>. Esses direitos combinam-se e dão origem a um sistema coerente, que se baseia na necessidade de estabelecer, garantir e conferir efetividade a alguma forma de contraditório entre a administração e os sujeitos interessados na providência em questão.

Como referido, a participação processual a que se refere a lei nº 241/90 destina-se sobretudo a estabelecer instâncias de princípios de justiça e de garantia de posições subjetivas. Os dispositivos participativos aos quais se refere a mesma lei configuram-se como antecipação parcial e integração, no curso do procedimento administrativo, das garantias de que gozam as partes no processo jurisdicional. Esse tipo de contraditório administrativo, em outros termos, se insere em uma linha ideal de continuidade com o processo judicial, na medida em que traz consigo alguns aspectos do direito geral à justiça, aumentando a efetividade da proteção.

As garantias da justiça no procedimento administrativo operam, de fato, antes que o ato administrativo produza efeitos na esfera de vida do cidadão individual com a imperatividade e a unilateralidade que lhes são próprias. A intervenção do cidadão privado no processo ocorre sem que se tenha que aguardar o controle jurisdicional do ato administrativo, que permanece uma proteção *ex post* em relação à promulgação do ato em si.

Em todo o caso, a Lei Geral do Processo Administrativo, ao abrir a atividade das autoridades públicas à participação dos cidadãos, ao direito de acesso aos documentos e ao direito ao *contraditório* com a administração, contribuiu efetivamente para uma *democratização, em sentido lato*, das administrações públicas; mas, em sentido estrito, não colocou em prática elementos reais de democracia participativa.

---

<sup>9</sup> É também sabido que as garantias previstas na lei nº 241/90 consistem na notificação do início do processo, no direito de acesso aos documentos e no direito a ser ouvido – ainda que apenas mediante a apresentação de articulados escritos (lei nº 241/90, art. 7 ao 13, que compõem o capítulo III, intitulado *Participação no procedimento administrativo*. Para além do aspecto estritamente participativo, as instituições do devido procedimento administrativo completam-se com a identificação transparente do responsável pelo procedimento (capítulo II, art. 4 e seguintes), o princípio da duração razoável do procedimento (art. 2 e 2-bis) e a obrigação de justificar a medida (art. 3). Esta última, em particular, concretiza o direito de participação do cidadão, uma vez que a administração deve ter em conta e responder, um pouco como no julgamento, os argumentos e defesas apresentados pelo particular no processo. A literatura sobre instituições participativas na lei nº 241/90 é notoriamente vasta. Consulte-se as referências bibliográficas no final.

## Artigo Article

O critério adotado pela lei nº 241/90 legitima o direito ao contraditório apenas para pessoas portadoras de um interesse diferenciado, ou seja, somente essas pessoas têm direito a serem ouvidas. Isso introduz na disciplina geral do procedimento administrativo um perfil marcadamente seletivo, uma vez que sua abertura se limita a interesses qualificados, ou mesmo muito distintos, que separam o sujeito habilitado a participar do procedimento, da generalidade dos demais associados. Como sabido, têm direito a participar, com efeito, aqueles afetados diretamente pela atividade administrativa, ou os que dela venham a sofrer algum prejuízo (artigos 7º e 9º, lei nº 241, de 7 de agosto de 1990).

O projeto apresentado ao legislador pela Comissão de Estudos instituída pelo ministro da Administração Pública e presidida pelo Prof. Mario Nigro continha elementos mais democráticos.

Com efeito, em seu texto, o projeto previa um procedimento participativo não só para medidas de natureza singular, mas também para atos legislativos e administrativos de conteúdo geral. Nesses procedimentos, haveria espaço para a ação de interesses difusos e coletivos organizados, ou seja, interesses mais amplos que os individuais e que refletissem demandas gerais da coletividade – como a preservação do patrimônio ambiental, paisagístico ou histórico.

A intervenção nos processos de organizações representativas de interesses difusos e coletivos está, por definição, isenta da necessidade de individualizar o interesse subjacente à participação no procedimento administrativo. Em casos similares, a participação em si, por estar voltada a representar instâncias supraindividuais, revela finalidades diferentes e adicionais em relação àquela de garantir posições subjetivas, assumindo, portanto, conotações de maior politização.

A possibilidade de participação na atividade administrativa resultando em atos normativos e de conteúdo geral, se tivesse sido implementada, teria deslocado o eixo do procedimento administrativo para a vertente mais estritamente democrática. Essas atividades, justamente por não se limitarem ao caso individual, prestam-se a envolver uma multiplicidade mais articulada de demandas sociais e, portanto, podem ser mais inclusivas se estiverem abertas à participação.

Como é sabido, as funções regulatórias e os atos de conteúdo geral foram expressamente excluídos dos requisitos de participação, exceto os recuperados na legislação setorial – veja-se, por exemplo, as experiências de consulta de interesses nos procedimentos regulamentares de autoridades independentes. No regulamento geral da lei nº 241/90, manteve-se uma abertura mais modesta à intervenção de órgãos representativos de interesses difusos e coletivos, mas com referência exclusiva aos procedimentos de aprovação de atos administrativos de conteúdo particular<sup>10</sup>.

Isso foi definido, por um lado, por razões legítimas de economia e eficiência da ação administrativa. Essas devem ser sempre levadas em conta na regulação da organização e do exercício de uma função prioritariamente dedicada à realização do interesse público a

---

<sup>10</sup> Ver art. 13, parágrafo 1, da lei nº 241/90.

que compete cada órgão administrativo. Por outro lado, o legislador fez uma escolha, de caráter mais marcadamente político constitucional, de não transformar completamente o papel e a própria estrutura das administrações públicas. Do ponto de vista desse último aspecto, as aberturas oportunas e então tão esperadas em termos de participação, previstas pela lei nº 241/90, parecem, muitas vezes, acessar e completar o modelo tradicional de uma administração entendida como executora da lei do que a de uma administração participativa *desde baixo*.

**6.** Por outro lado, as demandas por participação democrática se articulam a tendências evolutivas que envolvem o mesmo princípio da soberania popular a que se refere o art. 1º da Constituição. Em conexão com o processo de desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais exigente e, portanto, relutante em aceitar *sem contestação* decisões imperativas, a soberania popular se propaga em modos diferenciados de expressão e seu exercício se expande para abranger fóruns e momentos de deliberação para os quais tem por base o princípio de participação, que, como vimos, o debate constituinte sobre o assunto excluiu da possibilidade de transposição expressa para a Constituição.

Por outro lado, esse fato permite também constatar a infalível natureza programática como marca identitária própria da Constituição italiana, especialmente nas disposições sobre princípios fundamentais. O valor jurídico que emana desses princípios, em virtude de sua própria localização no topo da pirâmide axiológica, confere-lhes, ao longo do tempo, uma natural vocação expansiva. No entanto, essa constatação não diz respeito apenas ao perfil das técnicas interpretativas do jurista. O aspecto programático das disposições constitucionais de princípio já estava, de fato, presente nas intenções políticas dos Constituintes. Estes tinham consciência de que não haviam estabelecido uma ordem completa em si mesma que se realizaria da noite para o dia, mas que apenas desencadearam, em relação a alguns aspectos, um processo de democratização da sociedade e do Estado que deveria completar-se e cumprir-se nas décadas que estavam por vir.

Nessa perspectiva programática, em especial a norma que obriga a República a propiciar as condições para a participação plena e efetiva, enunciada no art. 30,, parágrafo 2, ocupa uma posição privilegiada.

É possível que as potencialidades da referência explícita à participação no interior dos princípios fundamentais tenham sido, em parte, subestimadas. Em particular, parece que o princípio da participação foi um pouco ofuscado, por um lado, ao referir-se apenas aos trabalhadores e não à generalidade dos cidadãos e, por outro, por sua colocação no âmbito das disposições sobre a igualdade, destinadas a reforçar o seu aspecto socialmente inclusivo e menos a ligação direta e geral com os princípios democrático e da soberania popular.

São os mesmos trabalhos da Assembleia Constituinte, todavia, que revelam uma ligação potencialmente mais geral e profunda sobre a participação e a natureza democrática do Estado. De fato, é preciso recordar que, no Projeto de Constituição aprovado pela Comissão dos 75, o dispositivo em questão destacava-se de modo significativo no *caput* da Carta (art.

## Artigo Article

1º), de modo que era ainda mais imediatamente característico da forma republicana de Estado do ponto de vista da soberania popular e de seus modos de expressão<sup>11</sup>.

Porém, os argumentos mais interessantes apresentados em favor da mudança do local original para o parágrafo II do art. 30 consistia no fato de que a participação plena e efetiva, na perspectiva programática mencionada, deveria ser considerada um objetivo a ser alcançado e não um resultado já alcançado. Se, por outro lado, a fórmula tivesse sido mantida no parágrafo II do art. 10, ou seja, entre os fundamentos da República, nessa visão crítica o objetivo da plena participação teria sido ficticiamente dado como conquistado. O deslocamento do princípio da participação do art. 10 para o art. 3º, parágrafo II, deve-se, em especial, às objeções que partiram do campo progressista e daqueles que, nele, tentaram evitar que os princípios constitucionais fossem interpretados no sentido de legitimar simbolicamente a consolidação do *status quo*, em vez de estimular a superação das condições de desigualdade e exclusão<sup>12</sup>. Não faltaram, no entanto, propostas para manter a cláusula no art. 10, visando precisamente evidenciar o carácter essencial da participação para a própria democracia política.

7. Resulta do exposto nos parágrafos anteriores que a participação no procedimento administrativo pode ter fins múltiplos e que, em função de disposições legislativas específicas, nem toda forma de participação do sujeito privado na atividade ou organização administrativa constitui, portanto, a plena expressão do princípio democrático e da soberania popular. Esse pressuposto deve ser levado em conta em todos os momentos, para que se evite mal-entendidos.

Como já vem sendo apontado há algum tempo na literatura jurídica, a implementação dos princípios da democracia participativa está ligada, entre outras coisas, ao grau de abertura do procedimento. Nesse sentido, a definição de critérios que visem selecionar e diferenciar os admitidos à participação dos não admitidos deve ser cuidadosamente examinada, uma vez que pode resultar, dependendo do tipo de atividade, em uma ou outra compressão do princípio democrático e dos direitos de participação de indivíduos e grupos. Esse pressuposto é, ademais, coerente com o sistema de princípios constitucionais e com as próprias concepções da Constituinte anteriormente mencionadas, marcadas pela necessidade de manter, justamente nos enunciados sobre a participação, o princípio da soberania popular com as demandas de promoção da igualdade em sentido substancial e, por consequência, com processos de inclusão política e social. Isso é igualmente coerente com a própria redação do art. 30, parágrafo 2, que se refere expressamente à necessidade de assegurar a participação *efetiva* na vida pública e social do país.

---

<sup>11</sup> Constituição da República italiana: “art. 10: A Itália é uma república democrática./ A República Italiana funda-se no trabalho e na participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país (...)”.

<sup>12</sup> Ver, nesse sentido, a intervenção do deputado Laconi. Sessão vespertina de 24 de março de 1947, in *Atos da Assembleia Constituinte – Discussões*, vol. III (p. 2421s).

Como vimos, o nível de abertura à participação não é, nem pode ser, necessariamente o mesmo para todas as formas de decisão pública ou de procedimento administrativo. A escuta e o acolhimento das demandas comunitárias não é o único objetivo dos procedimentos de direito público, como se viu claramente a propósito da participação procedimental prevista na lei nº 241/90: as instituições tradicionalmente conhecidas na legislação em vigor não são todas reconduzíveis da mesma forma à plena e efetiva aplicação do princípio democrático e, provavelmente, nem mesmo têm essa pretensão ambiciosa.

Por outro lado, como sabemos, a necessidade de participação deve ser sempre ponderada em relação aos custos em termos de eficácia e eficiência da ação administrativa, que deve levar em conta os interesses sociais e individuais envolvidos, mas que continua a ser institucionalmente portadora de um interesse público e, por conseguinte, deve direcionar-se para realizá-lo.

Esse último aspecto distingue a posição da administração daquela mais neutra do juiz. Este não é constitucionalmente identificado como portador de um interesse público específico, a não ser o da afirmação imparcial e objetiva da lei, embora mesmo no processo judicial haja lugar para uma tensão entre a ampliação dos direitos de argumentação das partes envolvidas e a necessidade de simplificar procedimentos para perseguir o interesse em uma justiça rápida eficiente. Em todo caso, para que se possa falar da expressão autêntica de um princípio de democracia participativa, é necessário que mesmo os interesses não previamente selecionados pelo legislador, ou não previamente individualizados, tenham a oportunidade de ser recuperados no processo decisório público e que, por conseguinte, os direitos de participação na própria decisão estejam descolados da necessidade de proteção imediata somente a situações individuais que tenham sido exclusivamente discriminadas.

Nas experiências da democracia participativa, surgem circunstâncias em que o interesse social e coletivo em uma determinada decisão da administração pública – por exemplo, e proverbialmente, o empreendimento e a localização no território de uma grande obra pública – é tal que exige que os direitos de participação de indivíduos e grupos assumam o *status* de *direitos de cidadania*, ou seja, que sejam garantidos a qualquer pessoa que faça parte da comunidade afetada pelo trabalho da administração.

Dessa forma, a administração se coloca no ponto de convergência entre duas vias muito distintas de legitimação democrática do poder público e seu exercício. Nesse sentido, é possível notar uma competição, ou pelo menos uma integração recíproca, entre duas declinações do princípio democrático, o jurídico-representativo e o participativo, cada uma das quais parece estar enraizada em uma concepção distinta da forma política do Estado. A conformação a que as experiências de democracia participativa tendem a dar origem é a de uma administração ao mesmo tempo jurídico-legal e comunitária, uma vez que sua ação visa combinar os impulsos que procedem dos canais institucionais da direção político-administrativa com as demandas sociais que emergem dos procedimentos participativos.

O problema da abertura seletiva apresenta-se sob outra perspectiva, não menos importante, em que as formas participativas dizem respeito a interesses econômicos e

## Artigo Article

sociais organizados<sup>13</sup>. Nas últimas duas décadas, também com base nas sugestões neopluralistas advindas dos ordenamentos e da cultura jurídico-política anglo-saxônica, a prática de consultar interesses organizados nos procedimentos das autoridades reguladoras tem gradualmente se consolidado, traduzindo-se em diferentes disposições regulatórias.

Há uma literatura conspícua sobre o tema, que em parte acolhe com simpatia esses fenômenos participativos, especialmente pela idoneidade que conferem à *authority* carente de legitimação, devido à sua independência do âmbito da direção política e da nem sempre cuidadosa predisposição legal dos poderes e da essencial obediência às normas jurídicas. Remetendo-se qualquer análise aprofundada para a literatura específica sobre o tema, observa-se que esses fenômenos, mais do que atribuídos à esfera de atuação e influência do princípio democrático em seu sentido mais estrito, expressam a necessidade, talvez mais prosaica, mas não menos relevante, de uma interação racional e transparente entre o gestor público e os interesses do setor. De fato, alguns estudiosos há muito alertam contra a tentação fácil de uma visão excessivamente otimista da participação de natureza privada no procedimento administrativo, que às vezes esconde a *captura* da administração por interesses econômicos mais fortes e organizados. Desse ponto de vista, é compreensível que, por vezes, garantias processuais de participação e transparência possam provar sua utilidade mais no sentido de evitar influências pouco claras por parte de interesses organizados do que como instrumento de democratização em sentido estrito. Nesses casos, as referências ao conceito de democracia participativa parecem ser menos apropriadas.

A vocação verdadeiramente democrática das instituições participativas parece, portanto, ser proporcional à sua capacidade de permitir a intervenção de qualquer sujeito, coletivo ou individual, que tenha interesse no procedimento, ainda que este consista em um interesse de fato – e, portanto, não previamente regulamentado ou reconhecido – e mesmo quando não se insere no grupo tradicional de interesses sociais e econômicos organizados. Só assim, de fato, o princípio da participação poderia realmente abrir suas potencialidades competitivas confrontadas com o modelo de representação política, por um lado, e o da representação dos interesses organizados, por outro, e enriquecer, de fato, o conjunto dos direitos de cidadania. Nessa perspectiva, a emergência de interesses menos visíveis ou menos fortes seria capaz de compensar a distância entre as instituições e a realidade social que acompanha as dificuldades do sistema representativo e, ao mesmo tempo, sanar deficiências mais ou menos estruturais na função de regularização geral, ligadas ao aumento da complexidade e à multiplicação de demandas sociais cada vez mais fragmentadas.

Além disso, o princípio da participação efetiva não pode se basear apenas na abertura das exigências de legitimidade subjetiva. De fato, juntamente com a variável da extensão da participação, destaca-se também a de sua efetividade, ou seja, sua capacidade concreta de influenciar as escolhas do gestor público. Desse ponto de vista, tem sido evidenciado

---

<sup>13</sup> Na Itália, há muitos anos, a experiência da chamada participação orgânica, que consiste na inclusão de representantes de categorias produtivas nos órgãos consultivos das administrações públicas, tem sido particularmente bem-sucedida.

em termos teóricos como o confronto entre o cidadão e a autoridade deve ocorrer em uma fase não avançada do desenvolvimento procedimental, de modo a deixar em aberto qualquer opção sobre a decisão de mérito. Caso contrário, a participação tardia correria o risco de ter apenas um valor acessório, quando não o de legitimação também *a posteriori* de uma escolha pública que em sua maior parte já foi definida de forma autônoma.

Por outro lado, a eficácia da participação pode variar conforme a administração tenha uma verdadeira obrigação legal de realizar a consulta pública, pelo menos quando estiverem reunidas determinadas condições; ou a avaliação é deixada ao arbítrio da administração, sem que, nesse caso, o cidadão tenha o direito de provocar o procedimento participativo. De modo mais geral, a existência de poderes discricionários quanto à forma como o procedimento é organizado poderia levar a administração, institucionalmente portadora de um interesse próprio, a conformar concretamente o sentido da participação cívica de maneira funcional a esse interesse, alterando, naturalmente, sua autêntica vocação democrática. Para fazer frente a tal eventualidade, parece pois preferível que, nos casos em que existam poderes discricionários mais ou menos amplos de gestão do inquérito público, estes sejam exercidos por um órgão imparcial e independente das articulações do poder executivo.

A decisão de mérito fica, no entanto, a cargo das esferas administrativas – o que distingue as práticas participativas da democracia direta, na qual, ao contrário, por definição, a decisão se realiza e se consome a um só tempo no voto dos participantes. É possível, e até desejável, que a participação possa exercer influência social ou política sobre o poder público de decisão final do mérito. Todavia, também aqui, sempre para efeitos de eficácia, é importante que a essa obrigação política se sobreponha, reforçando-a, uma obrigação jurídica, consistente no dever de justificar as escolhas em relação aos resultados do inquérito público.

A obrigação de fundamentação opera, notoriamente, sobre o plano lógico processual, e não sobre o plano substancial. O gestor, como tal, não está obrigado pelo que emerge da instrução do processo e mantém sua discricionariedade em princípio. No entanto, os resultados da investigação participativa são susceptíveis – de forma não muito diferente da participação processual prevista na lei nº 241/90 – de limitar a discricionariedade da administração. O fato de haver fundamentação e de que ela seja obrigatória confere ao juiz maior capacidade de aprofundar-se no processo argumentativo e decisório; de controlar sua racionalidade e congruência em relação aos conteúdos que emergiram na investigação participativa; e de evidenciar e censurar a insuficiência ou a total falta de respostas fundamentadas às solicitações de particular importância que tenham sido representadas pelos participantes. Esse poder do juiz depende, no entanto, da profundidade e da intensidade com que ele pretende exercer seu poder de fiscalização em relação ao desenvolvimento argumentativo da fundamentação e às diferentes fases do processo.

Por último, mas não menos importante: a participação tem custos e razões óbvias de eficiência e eficácia administrativa, representadas no plano constitucional pelo princípio do bom desempenho (art. 97 da Constituição, parágrafo II), que contribuem, por si só, para

## Artigo Article

integrar a legitimidade dos processos decisórios. Desse ponto de vista, o procedimento público não deve ser excessivamente dispendioso em termos de tempo e recursos e deve ser adequado à realização do fim a que se destina. Essa é uma das razões pelas quais a abertura de procedimentos à participação cívica não está atualmente prevista indiscriminadamente, mas diz respeito apenas a determinados setores de intervenção pública, *in primis* àqueles das grandes obras. Também nesses domínios, a necessidade de equilibrar a democratização com a eficiência do procedimento tem sido particularmente importante, a ponto de conduzir a litígios constitucionais. A esse respeito, o Tribunal Constitucional, por meio do acórdão nº 235, de 14 de dezembro de 2018<sup>14</sup>, declarou inconstitucionais disposições da Lei do Debate Público da Região da Puglia na medida em que previam, em nível regional, um debate público sobre obras de interesse do Estado. A inconstitucionalidade foi declarada, entre outros motivos, por violação ao princípio do bom desempenho nos termos do art. 97 da Constituição, por se tratar de uma duplicação desnecessária do debate público. Isso, aliás, estava previsto para as mesmas obras pela legislação estatal. As razões da eficiência na execução de obras de interesse estratégico estão, pois, na base dos processos de simplificação referidos nos regulamentos do Plano Nacional de Retomada e Resiliência (PNRR)<sup>15</sup> e da própria reforma do debate público.

Todavia, também se deve considerar que os benefícios em termos de eficiência da tomada de decisão pública não devem ser medidos apenas a curto prazo, ou seja, deve se considerar com referência a isso a necessidade de alargamento dos tempos de tomada de decisão decorrente do fato de que haja previsão de um prazo para a participação cívica. De fato, as instituições e os procedimentos da democracia participativa foram concebidos não apenas para democratizar a ação da administração, mas também porque a contestação e o possível acolhimento de algumas das demandas representadas pelos cidadãos podem levar ao benefício de desencadear preventivamente conflitos que, de outro modo, se dariam de uma forma mais áspera e duradoura entre as instituições de governo e administração, de um lado, e os cidadãos, de outro<sup>16</sup>. Tais experiências de conflito podem, obviamente, obrigar o gestor público à interlocução, quando não o levar a uma autêntica mediação política que, no entanto, ocorreria somente ao final do processo decisório e *sem o suporte* de uma estrutura processual que assegurasse uma contestação regulamentada com prazos definidos para sua conclusão, tendo por consequência um alongamento do tempo de execução do trabalho e, portanto, ineficiência na ação dos poderes públicos.

**Paolo Mezzanotte** é Professor de direitos fundamentais no Departamento de Ciências Políticas da Sapienza Università di Roma (La Sapienza). Pesquisador da área de instituições de direito público.

<sup>14</sup> In *Giur. cost.* n. 6/2018, p. 2680 ss.

<sup>15</sup> N.T.: Em italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

<sup>16</sup> Isso é demonstrado, entre outras coisas, pela forte oposição a uma série de grandes projetos de obras públicas, incluindo a construção de linhas ferroviárias de alta velocidade.

### Referências

- ALGOSTINO, Alessandra. Participatory democracy and its dark sides. **Federalismi.it**, n. 12, 2020.
- ALLEGRETTI, Umberto. **Amministrazione pubblica e Costituzione**. Pádua: Cedam, 1996.
- ALLEGRETTI, Umberto. Democrazia partecipativa. In: **Enc. Dir.**, Annali, vol. IV, Milão, Giuffrè, 2011.
- ALLEGRETTI, Umberto. Democrazia partecipativa: Un contributo alla democratizzazione della democrazia. In: **Democrazia partecipativa**: Esperienze e prospettive in Italia e in Europa. Firenze: Firenze University Press, 2010.
- ALLEGRETTI, Umberto. **L'amministrazione dall'attuazione della Costituzione alla democrazia partecipativa**. Milão: Giuffrè, 2009.
- ALLEGRETTI, Umberto. Qualche avanzamento sulla via della democrazia partecipativa: riflessioni su alcune leggi regionali e una sentenza della Corte costituzionale. **Le Regioni**, n. 1, 2019.
- ALLEGRETTI, Umberto. Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione. **Rivista AIC**, n. 3, 2018.
- ARCONZO, Giuseppe. **Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale**. Milão: Giuffrè, 2013.
- AZZARITI, Gaetano. Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali. **Costituzionalismo.it**, n. 3, 2009.
- BALBONI, Enzo. Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente. In: DE SIERVO, Ugo (Org.). **Scelte del Costituente e cultura giuridica**. Bolonha: Il Mulino, 1980, vol. II.
- BARRA CARACCILO, Lucio. **Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A.**. Turim: Giappichelli, 1997.
- BARTOLE, Sergio.; BIN, Roberto. **Commentario breve alla Costituzione, sub Art. 97**. Pádua: Cedam, 2008.
- BELLAVISTA, Massimiliano. Giusto processo come garanzia del giusto procedimento. **Dir. proc. amm.**, n. 2, 2011.
- BENVENUTI, Feliciano. **Il nuovo cittadino**. Tra libertà garantita e libertà attiva. Venezia: Marsilio, 1994.
- BENVENUTI, Feliciano. Funzione amministrativa, procedimento, processo. **Riv. trim. dir. pubbl.**, 1952.
- BERTI, Giorgio. **La pubblica amministrazione come organizzazione**. Pádua: Cedam, 1968.
- BERTI, Giorgio. Procedimento, procedura, partecipazione. **Studi in memoria di Enrico Guicciardi**, Pádua: Cedam, 1975, p. 779 ss.
- BREYER, Steven *et al.* **Administrative Law and Regulatory Policy**: Problems, Text and Cases. Nova York: Aspen, 2006.
- BUFFONI, Laura. **Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo**. in *Quad. cost.*, n. 2, 2009.

Artigo Article

- BUFFONI, Laura. **Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano**. Nápoles: Jovene, 2012.
- CARANTA, Roberto. Art. 97. In: BIFULCO, Raffaele; CELOTTO, Alfonso; OLIVETTI, Marco (Orgs.). Commentario alla Costituzione, vol. III. Torino, UTET, 2006.
- CARAVITA, Beniamino. **Oltre l'eguaglianza formale**. Pádua: Cedam, 1984.
- CARBONE, Andrea. **Il contraddittorio procedimentale**. Turim: G. Giappichelli, 2016.
- CARDI, Enzo. Procedimento amministrativo. In: Enc. Giur., XXIV, 1995.
- CARDONE, Andrea. Il procedimento amministrativo e i diritti di partecipazione. In: CAMPANELLI, Giuseppe et al. (Orgs.). **Diritto costituzionale e diritto amministrativo: Un confronto giurisprudenziale**. Turim: G. Giappichelli, 2010.
- CARLASSARE, Lorenza. **Amministrazione e potere politico**. Pádua: Cedam, 1970.
- CARTABIA, Marta. **La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1991.
- CASSESE, Sabino. Il privato e il procedimento amministrativo: Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza. **Arch. Giur.**, n. 1-2, 1970.
- CASSESE, Sabino. La costituzionalizzazione del diritto amministrativo. Studi in onore di Gaetano Silvestri. Turim: G. Giappichelli, 2016.
- CASSESE, Sabino. Le basi costituzionali. In: CASSESE, Sabino (Org.). **Trattato di diritto amministrativo**. Parte generale, I. Milão: Giuffrè, 2003.
- CASTIELLO, Francesco. Il principio del giusto procedimento dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale. **Foro amm.**, n. 1, 2008.
- CAVALLARO, Maria Cristina. Il giusto procedimento come principio costituzionale. **Foro amm.**, 2001.
- CERRI, Augusto. Dalla garanzia del "giusto procedimento" in sede disciplinare al criterio della "proporzionalità": spunti problematici e riflessioni a partire da un'interessante sentenza della Corte. **Giur. Cost.**, 1995.
- CERRI, Augusto. Difesa e contraddittorio nel procedimento amministrativo. **Giur. Cost.**, 1971, II.
- CERRI, AUGUSTO. **Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione**. Pádua: Cedam, 1973.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo (Org.). **La disciplina generale dell'azione amministrativa**. Nápoles: Jovene, 2006.
- CINTIOLI, Fabio. "Nuovo" procedimento amministrativo e principi costituzionali. **Quad. cost.**, n. 3, 2005.
- COCCONI, Monica. Il giusto procedimento come banco di prova del dialogo fra le corti. **Riv. dir. pub. com.**, n. 5, 2010.
- COCCONI, Monica. **La partecipazione all'attività amministrativa generale**. Pádua: Cedam, 2010.
- COLAVITTI, Giuseppe. Il "dibattito pubblico" e la partecipazione degli interessi nella prospettiva costituzionale del giusto procedimento. **Amministrazione in cammino**, 2020.

COLAVITTI, Giuseppe. **Il “giusto procedimento” come principio di rango costituzionale**, 2005. Disponibile em: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

COMBA, Mario. Il fondamento costituzionale del diritto al giusto procedimento in Italia: spunti di riflessione derivanti dalla comparazione con il due processo of law statunitense. In: FERRARA, Rosario; SICARDI, Stefano (Orgs.). **Itinerari e vicende del diritto pubblico i Italia: Amministrativisti e costituzionalisti a confronto**. Pádua: Cedam, 1998.

CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue disposizioni di principio**. Milão: Giuffrè, 1952.

CRISAFULLI, Vezio. La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1955). **Id., Stato, popolo, governo: Illusioni e disillusioni costituzionali**. Milão: Giuffrè, 1985.

CRISAFULLI, Vezio. Principio di legalità e giusto procedimento. **Giur. Cost.**, n. 1, 1962.

DI GASPARE, Giuseppe. Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. **Amministrazione in cammino**, 2017.

DI GIOVANNI, Alfonso. La concezione della pubblica amministrazione nei lavori della Commissione Forti. **Jus**, 1984.

ELIA, Leopoldo. **Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale**. Milão: Giuffrè, 1966.

ESPOSITO, Carlo. Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini. **Id., La Costituzione italiana**. Pádua: Cedam, 1954.

FAZZALARI, Elio. Procedimento e processo (teoria generale). **Enc. Dir.**, XXXV, Milano, 1986.

FRANCAVIGLIA, Michele. Il dibattito pubblico regionale sulle grandi opere nazionali davanti alla Corte costituzionale. **Giur. cost.**, n. 6, 2018.

FRANCO, Amedeo. Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento. **Giur. cost.**, n. 6, 1989.

GALDI, Marco, Il principio costituzionale del giusto procedimento dall'esigenza garantista a quella istruttoria. **Quad. reg.**, 2, 2009.

GALDI, Marco, Legge sul procedimento e giudizio amministrativo. Profili costituzionali. **Giur. it.**, 1992.

GARANCINI, Gianfranco. Le garanzie del giusto procedimento amministrativo, in **Iustitia**, 4/1, 2008.

GIGLIONI, Fabio; LARICCIA, Sergio. Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa. **Enc. dir.**, Aggiornamento, IV, Milão, 2000, ad vocem.

KELSEN, Hans. Essenza e valore della democrazia (1929), trad. it., in **Id., I fondamenti della democrazia e altri saggi**. Bologna: Il Mulino, 1970.

LAZZARA, Paolo. L'azione amministrativa ed il procedimento in cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale. In: DELLA CANANEA, Giacinto; DUGATO, Marco (Orgs.). **Diritto amministrativo e Corte costituzionale**. Nápoles, 2006.

LOSANA, Marco. **Leggi provvedimento?** La giurisprudenza costituzionale. Turim: G. Giappichelli, 2015.

Artigo Article

LONGOBARDI, N. Il principio del giusto procedimento come limite al legislatore, in *Amministrazioneincammino.it*, 2004. MANFREDI, Giuseppe. Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome nimby. **Giorn. dir. amm.**, n. 5, 2018.

MANFREDI, Giuseppe. Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione. Relazione al Convegno di Urbino. **Foro amm. – TAR**, 2007.

MANGIAMELLI, Stelio. "Giusto procedimento" e "giusto processo". **Considerazioni sulla giurisprudenza amministrativa tra il modello dello Stato di polizia e quello dello Stato di diritto**, 2010. Disponível em: in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

MANZETTI, Vanessa. Il dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti. **Federalismi.it**, n. 5, 2018.

MARSOCCI, Paola. Incostituzionale il "dibattito pubblico" della (sola) Puglia, se avviato su opere di carattere nazionale. **Giur. cost.**, n. 6, 2018.

MATTARELLA, Bernardo Giorgio. Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità. **Giorn. dir. amm.**, 2007.

MEZZANOTTE, Paolo. Il tortuoso percorso del giusto procedimento come garanzia costituzionale dei diritti. **Percorsi costituzionali**, n. 1, 2010.

MORBIDELLI, Giuseppe. Il procedimento amministrativo. In: MAZZAROLLI, Leopoldo (Org.). **Diritto amministrativo**. Bologna: Monduzzi, 2005.

MORRONE, Andrea. Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio. **Dir. amm.**, n. 2, 2019.

MORTATI, Costantino. **Le leggi provvedimento**. Milão: Giuffrè, 1968.

NIGRO, Mario. Il nodo della partecipazione. **Riv. trim. dir. proc. civ.**, 1980.

NIGRO, Mario. Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo). **Riv. dir. proc.**, 1980, ora in *Scritti giuridici*, vol. III, Milão, 1996.

PALICI DI SUNI, Elisabetta. Inerzia della p.a. e giusto procedimento. **Foro it.**, 1992, I, 1.

PEDULLÀ, Luca. **La costituzionalizzazione del giusto procedimento**. Nápoles: Editoriale scientifica, 2019.

PEPE, Gabriele. Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata. **Federalismi.it**, n. 5, 2019.

PEPE, Gabriele. **Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi: Un'analisi comparata**. Pádua: Cedam, 2020.

PERFETTI, Luca Raffaello. Pretese procedimentali come diritti fondamentali: Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo. **Dir. proc. amm.**, 2012.

PICIACCHIA, Paola. La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National. **DPCE online**, n. 3, 2020.

PINELLI, Cesare. Art. 97. In: BRANCA, G. (Org.). *Commentario della Costituzione*. BRANCA, G. (Org., a continuato da A. Pizzorusso). **La pubblica amministrazione**. Bologna; Roma: Zanichelli, 1994.

PINELLI, Cesare. Il silenzio non può per Costituzione concludere il procedimento amministrativo, malgrado una "giurisprudenza tradizionalmente rispettosa delle scelte del legislatore". **Giur. cost.**, 2015.

PUCCINI, Giusto. La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedurali: una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale. **Giur. it.**, n. 4, 1990.

RAGUCCI, Gaetano. Contraddittorio e "giusto procedimento" nella giurisprudenza costituzionale. **Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze**, n. 4/1, 2016.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime. **Dir. pub.**, n. 2, 2007.

RIDOLA, Paolo. **Democrazia rappresentativa e parlamentarismo**. Turim: G. Giappichelli, 2011.

RIDOLA, Paolo. Partiti politici. **Enc. Dir.**, XXXII. Milão, 1982.

ROEHRSEN, Guglielmo. Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali. **Dir. proc. amm.**, 1987.

ROMANO, Alberto (Org.). **L'azione amministrativa**. Torino, Giappichelli, 2016.

ROSSI, Emanuele. Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano. **Dir. soc.**, n. 3, 2018.

SALA, Giovanni. Giusto procedimento e giusto processo. **Amministrare**, 2018.

SALA, Giovanni. **Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale**. Milão: Giuffrè, 1985.

SALA, Giovanni. Imparzialità dell'amministrazione e disciplina del procedimento nella recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale. **Dir. proc. amm.**, 1984.

SALVIA, Filippo. Giusto procedimento e leggi provvedimento regionali. **Le Regioni**, 1990.

SALVIA, Filippo. **Leggi provvedimento e autonomia regionale**. Pádua: Cedam, 1977.

SANDULLI, Aldo. Il procedimento. In: CASSESE, S. (Org.). **Trattato di diritto amministrativo** – Parte generale. Milão: Giuffrè, 2000, t. II.

SAVIGNANO, Aristide. Partecipazione politica. **Enc. Dir.**, XXXII. Milão, 1982.

SCIULLO, Girolamo. Giusto procedimento e localizzazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica. **Le Regioni**, 1985.

SCIULLO, Girolamo. Il principio del «giusto procedimento» fra giudice costituzionale e giudice amministrativo. **Jus**, 1986.

STEWART, Richard. The Reformation of American Administrative Law. **Harvard Law Review**, vol. 88, n. 8, 1975.

TIMO, Matteo. Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e Code de l'environnement francese. **DPCE online**, n. 2, 2019.

VIPIANA, Parizia. Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. **Le Regioni**, n. 1, 2019.

VIPIANA, Patrizia. La democrazia deliberativa a livello regionale. **Osservatorio AIC**, n. 1, 2018.

Participação. Uma forma de compensar o *déficit democrático* pós-pandemia?  
Uma introdução

Artigo Article

VIPIANA, Patrizia. La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi. **Federalismi.it**, n. 2, 2019.

VOLPE, Giuseppe; DELLO SBARBA, Francesca. Profili di storia costituzionale del procedimento amministrativo. **St. parl. e di pol. cost.**, n. 1-2, 2007.

ZANON, Nicolò. La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del "giusto procedimento" e degli artt. 24 e 113 Cost. **Giur. cost.**, 1998.

**Como citar:**

MEZZANOTTE, Paolo. Participação. Uma forma de compensar o *déficit democrático* pós-pandemia? Uma introdução. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n.6.1, p. 42-63, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>