

**Consulta Popular e Audiência Pública:
por um processo administrativo federal dialogado**

Shirlei Silmara de Freitas Mello¹

Stanley Souza Marques²

Resumo: Considerando a consensualidade no âmbito da Administração Pública como exigência democrática consagrada pelo Texto Constitucional brasileiro vigente, devem-se envidar esforços para a efetivação de mecanismos voltados à pluralização do debate público. Neste estudo, são investigados os mecanismos de interlocução entre o poder público e os atores da sociedade civil positivados pela Lei 9.784/99, compreendidos como fatores de legitimação social das decisões administrativas. A consulta popular e a audiência pública, nos termos previstos pela Lei do Processo Administrativo Federal, revelam o papel fundamental atribuído à Administração Pública de concretização da democracia e da cidadania nas sociedades contemporâneas complexas e diversificadas. Consequentemente, a emancipação social e a concretização constitucional erigem-se em reflexos inafastáveis quando se recorre aos instrumentos dialógicos mencionados.

Palavras-chave: Processo administrativo federal. Consensualidade. Consulta Popular. Audiência Pública.

¹ Doutora em Direito pela UFMG. Professora Associada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Orientadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Processo Administrativo (GEPPA). Contato: shirleimello@fadir.ufu.br.

² Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pesquisador bolsista de Iniciação Científica pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Processo Administrativo (GEPPA). Contato: marques.stanley@gmail.com.

**Consulta Popular y Audiencia Pública:
por un proceso administrativo federal dialogado**

Resumen: Considerando la consensualidad en el ámbito de la Administración Pública como exigencia democrática consagrada por el Texto Constitucional brasileño presente, deben de envidarse esfuerzos a la efectivación de los mecanismos volvidos a la pluralización del debate público. En este estudio, son investigados los instrumentos de interlocución entre el poder público y los actores de la sociedad civil positivados por la Ley 9.784/99, comprendidos como factores de legitimación social de las decisiones administrativas. La consulta popular y la audiencia pública, previstas por la Ley del Proceso Administrativo Federal revelan, en verdad, el papel fundamental atribuido a la Administración Pública de efectivación de la democracia y de la ciudadanía. Consecuentemente, la emancipación y la concretización constitucional erigense en reflejos inalejables al recurrirse a los instrumentos dialógicos mencionados.

Palabras clave: Proceso administrativo federal. Consensualidad. Consulta Popular. Audiencia Pública.

NADA É IMPOSSÍVEL DE MUDAR
Bertolt Brecht

*Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo
de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de
humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de
mudar.*

Sumário: 1 Considerações introdutórias; 2 Instrumentos Dialógicos: Consulta Popular e Audiência Pública na Lei do Processo Administrativo Federal; 3 Entraves à consensualidade; 4 Considerações finais; 5 Referências.

1 Considerações Introdutórias

A Administração Pública, tradicionalmente caracterizada pela atuação unilateral e impositiva, passa por um processo de reconfiguração jurídico-institucional a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. A Magna Carta, ao qualificar a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, impõe novos critérios de aferição – de caráter democrático – da legitimidade e da transparência das manifestações administrativas.³ Em um esforço de síntese é possível afirmar que há um novo padrão constitucional para a atuação administrativa.

[...] torna-se cada vez mais evidente, como uma decorrência da democratização substantiva em curso, que o eixo juspolítico se vem deslocando do Estado, então o único protagonista das decisões políticas materiais, para a Sociedade, que ascende como novo protagonista do poder. Destarte, transforma-se também o discurso político que vem, por isso, evoluindo de um quase monólogo histórico, impregnado de decisionismo e de *raisons d'état*, para tornar-se progressivamente um diálogo, que, diferentemente, tende ao emprego da argumentação objetiva e da racionalidade decisional. E diz-se aqui haver uma tendência, pois o processo está em curso e como 'o caminho se faz ao caminhar', desdobra-se em inumeráveis sendas, conforme as regiões e os países, apresentando diferentes estágios de desenvolvimento (MOREIRA NETO, 2008, p. 76).⁴

³ A propósito, aduz J.J. Gomes Canotilho que “O Estado Constitucional é ‘mais’ do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*the legitimize State Power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado ‘impolítico’ do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual ‘todo o poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretiza segundo procedimentos juridicamente regulados serve de ‘charneira’ entre o ‘Estado de direito’ e o ‘Estado democrático’ possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático (CANOTILHO, 2003, p. 100).

⁴ Nesta perspectiva, sublinha Justino de Oliveira que “[...] o quadro constitucional referente ao aparato administrativo brasileiro, o qual se reputava refratário a toda e qualquer investida direcionada a reduzir o seu monopolitismo, foi bastante modificado com a promulgação da Carta Constitucional de 1988. [...] Com efeito, a configuração da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) e o tratamento meticoloso conferido à Administração Pública pelo legislador constituinte (arts. 37 a 42, principalmente), são fatores que, aliados a outros não menos importantes, vêm contribuir, e muito para uma maior democratização da Administração Pública brasileira”. Arremata o autor ao afirmar que é impossível “[...] deixar de notar que o Texto Constitucional, em diversos momentos, pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa. Em face disso, teve início no Brasil a real democratização administrativa, a ser implementada por intermédio da participação popular na Administração Pública e, principalmente, através da democracia por processo” (OLIVEIRA, 1997, p-p. 272-273).

Neste contexto de reestruturação dos contornos político-institucionais do Estado contemporâneo, a atuação da Administração Pública é repensada, e um dos corolários desta remodelação institucional é a exigência de um processo de defesa conjunta (Administração Pública e cidadãos-administrados) dos interesses públicos ou, em outras palavras, é a exigência de pluralização do debate político, fenômeno sintetizado por Norberto Bobbio na premissa substituição da democratização do Estado pela democratização da sociedade⁵

Uma vez conquistada a democracia política, nos damos conta de que a esfera política está por sua vez incluída em uma esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países politicamente já democráticos: é possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não-democrática? Pergunta que pode ser formulada também deste modo: a democracia política foi e é até agora necessária para que um povo não caia sob um regime despótico, mas é também suficiente? (BOBBIO, 2006, p. 68).

A exigência democrático-constitucional da consensualidade na esfera administrativa encontra respaldo, ainda que timidamente, na legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/99), notadamente nos artigos 31 a 35, objeto deste estudo.

A Lei do Processo Administrativo Federal positiva, em rol não taxativo (art. 34)⁶, dois mecanismos de interlocução entre a Administração Pública e a sociedade civil, quais sejam, consulta popular e audiência pública (respectivamente, arts. 31 e 32). Em outros termos, a partir da utilização destes expedientes participativos e de outros que hão de ser implementados mediante exercício de criatividade do administrador, a Administração incorpora manifestações do cidadão ao processo decisório.

⁵ Neste sentido, argumenta Danielle Annoni, para a qual “[...] considerando-se o período histórico e o nível de desenvolvimento cultural e, conseqüentemente, jurídico, de determinado povo, a definição para direitos humanos poderia resultar, como resulta, em abismais diferenças de abrangência, importância, sujeitos e regulação. E isso se deve por várias razões, dentre elas pode-se citar: [...] o grau de participação e responsabilidade do cidadão frente ao Estado e do Estado face à comunidade internacional” (ANNONI, 2008, p. 31).

⁶ Segundo disposição do artigo 33, “Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.”.

Irene Nohara observa que a inserção normativa de mecanismos de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos, a despeito de não configurar uma novidade no ordenamento jurídico nacional⁷, revela dois fatos dignos de comemoração: (i) através desta normatização, um elemento político transmuda-se em elemento jurídico-político, “gerando aos cidadãos-administrados certos direitos e, portanto, posições jurídico-ativas no processo de participação popular”; (ii) “depois, porque a Lei nº 9.784/99 é lei geral, aplicada, conforme entendemos, em âmbito federal, sendo, de acordo com a diretriz do art. 69 da LPA” aplicada subsidiariamente à legislação específica (NOHARA, 2011, p-p. 77-78).

O presente estudo se dedica à investigação dos institutos de participação popular positivados pela Lei do Processo Administrativo Federal, como respaldo legal ao agir administrativo consensual, fundado na soberania do povo (art. 1º, I e parágrafo único, CR/88), enquanto proveito para o cidadão-administrado de uma Administração Pública que deixa de protagonizar um monólogo, para atuar aberta e tendenciosamente ao diálogo com os atores da sociedade civil, a fim de salvaguardar os direitos fundamentais (art. 1º, III, CF/88), fomentar a cidadania (art. 1º, II, CF/88) e reafirmar o pluralismo (art. 1º, V, CF/88), fundamentos da República Federativa do Brasil.

2 Instrumentos Dialógicos: Consulta Popular e Audiência Pública na Lei do Processo Administrativo Federal

A concretização da *participação popular* na gestão pública, “só é possível mediante a procedimentalização, eis que não é razoável que a interação” da Administração Pública com os cidadãos e com seus próprios agentes ocorra mediante a lei do improviso e do voluntarismo, “variando a sua forma a cada caso concreto existente”, favorecendo arbítrios e clientelismo.⁸ (ZYMLER, 2009, p. 34). Neste sentido, dedica-se este tópico à investigação

⁷ A administrativista se refere, especificamente, a duas disposições normativas, quais sejam, (i) o artigo 29, XII, da Constituição Federal e (ii) o artigo 39 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) que prevêem a participação popular. Segundo o artigo 29, XII, da Constituição Federal, “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. O artigo 39 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), a seu turno, dispõe que “Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.”

⁸ Neste sentido, sintetiza Paulo Modesto que “A participação administrativa, ou a participação no âmbito da administração pública, considerando este sentido amplo, corresponde a todas as formas de interferência de

dos instrumentos previstos pela Lei do Processo Administrativo Federal, enquanto respaldo à nova Administração Pública instituída constitucionalmente.

Nos termos postos no *caput* do artigo 31 da Lei nº 9.784/99, “quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada”.

Depreende-se do texto normativo mencionado que a instauração da consulta pública se encontra condicionada a alguns requisitos – adiante analisados – entre os quais estão (i) o *interesse público revelado pela matéria* discutida no processo, (ii) a *motivação*, através da qual se explicita o fato e o direito que levaram o administrador a instaurá-la (a exposição da existência, veracidade e coerência dos motivos) e (iii) a *ausência de prejuízo para o interessado*, abaixo referidos.

A delimitação do conteúdo do termo *interesse público*, compreendido no Estado Social, resulta da consideração de valores patrimoniais (bens materiais), inerentes à liberdade de iniciativa, com os valores considerados essenciais à existência digna. Em outros termos, “quer-se liberdade com dignidade, o que exige maior intervenção do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda a coletividade o bem-estar social”. Arremata Maria Sylvia Zanella di Pietro que “o interesse público, considerado sob o aspecto jurídico, reveste-se de um aspecto ideológico e passa a confundir-se com a idéia de bem-comum (DI PIETRO, 2010, p. 211).

Motivação é pressuposto formalístico do ato estatal, que via de regra integra seu próprio corpo, consistente na elucidação das razões de fato e de direito que o determinaram. Em poucas palavras: *exposição de motivos*. Desse modo, depreende-se que o *princípio da motivação* é a norma jurídica que cria para o agente público o dever de elucidar os motivos que o levaram a decidir em determinado sentido. Trata-se do fundamento normativo da imposição de exteriorizar o modo pelo qual o administrador efetuou a subsunção do fato à norma, de forma a permitir o exercício do controle da Administração pelo povo e pelo próprio Estado. Consiste, portanto, na publicização formal de fatos e normas, por meio da qual se explicita a correlação lógica entre ambos, consistindo na manifestação final da Administração.

terceiros na realização da função administrativa do Estado. Mas participação popular na administração pública é conceito necessariamente mais restritivo: trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo (MODESTO, 2005, p. 2).

Através do exame da motivação, pode-se cogitar do cumprimento ou não dos princípios e das regras norteadoras da atuação administrativa (BOCKMANN, 2010, p. 373).

Quanto ao último requisito, *ausência de prejuízo para o interessado*, deve o administrador interpretá-lo com cautela, posto que, como condição necessária para a abertura de consulta pública, não pode ser apreendida “como direito subjetivo de o particular obstar a realização de consulta pública que seja potencialmente vantajosa do ponto de vista da coletividade”, caso contrário, os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública seriam ignorados. A Administração Pública ponderará os eventuais prejuízos ao interessado e as finalidades públicas que poderão ser satisfeitas a partir da realização desta espécie de participação popular (NOHARA, 2011, p. 92).

A consulta pública permite, após ampla divulgação aos cidadãos em geral, (i) o exame dos autos, (ii) bem como a apresentação de alegações escritas, conforme disposição do parágrafo primeiro do art. 31.⁹ Ressalta-se que a Administração Pública não poderá condicionar o exame dos autos à posterior elaboração de alegação escrita, de tal sorte que está autorizado a todo e qualquer cidadão, via de regra, o exame dos autos, independentemente de ulterior manifestação escrita.¹⁰

Em prazo estabelecido pelo administrador competente, segundo os ditames da razoabilidade, os interessados participarão mediante elaboração de peças formais, as quais serão devidamente documentadas e respondidas publicamente pela Administração, a fim de instruir e fundamentar a sua decisão.

O art. 32 da Lei nº 9.784/99 prevê que “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.” A instauração de audiência pública, portanto, consiste em facultar manifestação oral dos interessados em sessão pública previamente destinada ao debate sobre matéria relevante.

Agustín Gordillo ao discorrer sobre o procedimento da audiência pública aduz que, não obstante a garantia de o interessado ser ouvido antes da manifestação final da Administração Pública configurar um princípio clássico do Direito Constitucional e do

⁹ Dispõe o parágrafo primeiro que “§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas”.

¹⁰ Não por outra razão, assinala Irene Nohara que “[...] nada impede que a pessoa física ou jurídica apenas consulte os autos, não sendo correto que a Administração subordine a análise dos autos à exigência de oferecimento das alegações escritas. Assim, não pode a Administração Pública impedir o acesso aos autos, objeto de consulta popular, sendo apenas possível a restrição a informações neles contidas que resguardem direitos constitucionais, como o direito à intimidade, desde que haja justificativa para tanto” (NOHARA, 2011, p. 92).

Direito Administrativo é freqüentemente desrespeitado. O administrativista argentino atribui ao direito anglo-saxão o mérito de ter estendido o princípio da audiência individual ao princípio da audiência pública. Nas palavras de Agustín Gordillo, “fundamenta-se no direito inglês, no princípio de justiça natural que também informa a garantia de defesa no caso particular e no direito estadunidense, na garantia do devido processo legal” (GORDILLO, 2003, p-p. XI-1-XI-2, tradução nossa).

Agustín Gordillo leciona, ademais, que o direito comparado estruturou a audiência pública como uma segunda dimensão de cumprimento do devido processo legal: “a necessidade política e jurídica de escutar o público antes de adotar uma decisão, sempre que se revele em uma medida geral, um projeto que afeta o usuário, a comunidade, o meio ambiente, etc” (GORDILLO, 2003, p. XI-2, tradução nossa).

Ainda sob a linha argumentativa de Agustín Gordillo, as vantagens da audiência pública podem ser visualizadas sob três aspectos: (i) é uma garantia ao interesse público, na medida em que se evita a prática de atos ilegítimos; (ii) permite aos cidadãos influenciar a decisão administrativa e (iii) diminui a possibilidade de erros na decisão - em razão de desconhecimento ou confusão quanto à lei ou quanto ao fato -, tornando o provimento administrativo mais eficaz e efetivo (GORDILLO, 2003, p. XI-6).

Entre os pontos comuns dos instrumentos de diálogo elencados pela Lei do Processo Administrativo Federal, podem ser apontados (i) o *caráter facultativo* da instauração de consulta popular e de audiência pública, (ii) o *caráter opinativo* e (iii) o *caráter pedagógico* da participação dos cidadãos na esfera administrativa.

A abertura de consulta popular e de audiência pública, via de regra, é facultativa, conforme se infere do vocábulo “poderá” consubstanciado pela disposição do art. 31 e conforme se depreende da expressão “a juízo da autoridade” inserida na norma do art. 32. Imperioso assinalar, contudo, que a facultatividade poderá ser afastada por eventual lei específica que torne obrigatória a instauração da participação popular. Neste caso, verificada a inobservância por parte do administrador, a decisão administrativa poderá restar viciada, caso do artigo 39 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), que, em caráter obrigatório, prevê a instauração de audiência pública em licitações cujo valor estimado seja superior a cem vezes o limite previsto pelo artigo 23, I, c.

As sugestões apresentadas pelos interessados não têm caráter vinculante. Entretanto, a despeito do caráter meramente consultivo, a Administração Pública ao não abrigar as sugestões, as informações e os dados fornecidos pelos interessados, deverá fundamentar o porquê do não acolhimento.

Os institutos de co-gestão administrativa revelam caráter pedagógico, porquanto se estabelece "uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas" (OLIVEIRA, 1997, p. 277).¹¹ Ressalta-se, ademais, que à medida que se reiteram as práticas participativas, a atuação das forças sociais e privadas se aperfeiçoa. Neste sentido, clarividente a passagem de Norberto Bobbio, segundo o qual

Nos dois últimos séculos, nos discursos apologeticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis* [cidadania ativa]; com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática (BOBBIO, 2006, p-p. 43-44).

Entre as hipóteses de instauração de consulta popular e de audiência pública, elencam-se os conceitos jurídicos indeterminados consubstanciados nas expressões "assunto de interesse geral" e "matéria relevante". Segundo Cristiana Fortini, Maria Fernanda Pereira e Tatiana Camarão, "[...] perdeu-se a oportunidade de informar quais são estas matérias, ficando a Administração Pública livre para decidir". Acrescentam, ainda, que é "oportuno que as leis estaduais e municipais estabeleçam o rol de matérias ou referências de forma mais precisa, não deixando ao alvedrio do administrador esta indicação" (FORTINI; MOREIRA; CAMARÃO, 2008, p. 142).

Entretanto, apesar da envergadura dos comentários ao texto normativo tecidos pelas autoras citadas, não se afigura razoável listar taxativamente as situações nas quais o administrador deveria instaurar a consulta ou a audiência pública. Acertou o legislador ao deixar à discricionariedade da Administração Pública a efetivação dos mecanismos mencionados. Nesse tocante, assinala-se que *discricção administrativa* deve ser compreendida como a margem de liberdade deixada ao administrador público pelo ordenamento jurídico para que, diante de circunstâncias concretas, o agente público implemente a melhor solução possível, considerado o fato gerador de sua conduta.

Caso o legislador optasse por listar algumas matérias, é certo que inúmeras outras careceriam da necessária participação cidadã. O legislador, felizmente, não só não pré-definiu o que seria "assunto de interesse geral" e "matéria relevante", como autorizou o administrador

¹¹ Nesta perspectiva, Irene Nohara averba que "A participação na democracia é imprescindível para que o cidadão-administrado tome consciência crítica de seu papel de transformação social. Ela representa expressão da soberania popular e da contínua emancipação do povo que, a partir da prática constante, desenvolve maior capacidade de reivindicação. Se a Administração Pública ficar encastelada em suas certezas e atuar apenas de forma impositiva e unilateral, considerando a coletividade da perspectiva de objeto de sua conduta, ela não respeitará, em última instância, a dignidade dos administrados" (NOHARA, 2011, p. 82).

a recorrer a outros expedientes de participação popular não disciplinados pela Lei do Processo Administrativo Federal.¹² Talvez a fixação de rol exemplificativo cobriria as duas linhas de observação, mediante a *indicação de hipóteses de incidência da norma* mas, ao mesmo tempo, albergando a *colmatação de possíveis e intencionais lacunas*, de modo a levar em conta contornos definidos por circunstâncias concretas.

Insta, ainda, observar que os instrumentos de gestão compartilhada sob análise operacionalizam o papel informativo por (i) tornar acessível aos cidadãos os dados envolvidos no processo e por (ii) possibilitar incremento de juridicidade (justiça e razoabilidade) à decisão administrativa, vez que a Administração Pública terá maiores informações em relação ao objeto sobre o qual há de proferir decisão. É, pois, imprescindível a apresentação dos detalhes do objeto de discussão, a fim de que tal intervenção popular seja minimamente eficaz, revelando-se fonte de legitimação social da estrutura administrativa. Em síntese, é possível afirmar que a democracia contemporânea deve ser pluralista, contando com a atuação dos mais diversos segmentos sociais como forma de aperfeiçoar e legitimar o agir administrativo.¹³

De acordo com as palavras de Gustavo Henrique Justino de Oliveira, a consulta e a audiência pública são reflexos na Administração Pública do processo de reestruturação dos contornos político-institucionais do Estado contemporâneo. Nesta perspectiva, voltada à tutela dos direitos fundamentais, "impõe-se a institucionalização de canais destinados a permitir que os cidadãos, individualmente ou mediante entidades representativas, expressem suas razões e opiniões" sobre matéria pública, arrematando que tais manifestações repercutirão na atuação administrativa. Em outras palavras, a consulta e a audiência pública são instrumentos que permitem o entrelaçamento entre Estado e sociedade, conferindo legitimidade, vivacidade e viabilidade à finalidade básica da Administração Pública, qual seja, a atuação em prol da comunidade (OLIVEIRA, 1997, 272).

¹² Segundo redação do artigo 33, da Lei 9.784/99, "Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas."

¹³ Neste sentido, o magistério de Norberto Bobbio. "O que significa dizer que a democracia dos modernos deve fazer as contas com o pluralismo? Significa dizer que a democracia de um Estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista. Vejamos por quê. A teoria democrática e a teoria pluralista têm em comum o fato de serem duas propostas diversas mas não incompatíveis (ao contrário, convergentes e complementares) contra o abuso do poder; representam dois remédios diversos mas não necessariamente alternativos contra o poder exorbitante. A teoria democrática toma em consideração o poder autocrático, isto é, o poder que parte do alto, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder só pode ser o poder que vem de baixo. A teoria pluralista toma em consideração o poder monocrático, isto é, o poder concentrado numa única mão, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder é o poder distribuído" (BOBBIO, 2006, p. 72).

Em breves palavras, os institutos comunicacionais investigados são reflexos ou formas de expressão, na esfera administrativa, do fenômeno contemporâneo caracterizado pelo protagonismo do Estado mediador em substituição do Estado impositor.¹⁴ Não por outra razão, assinala o jurista Justino de Oliveira que "[...] uma das linhas de transformação do direito administrativo consiste em evidenciar que, no âmbito estatal, em campos habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade" (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p. 132).

Nesta linha argumentativa, Moreira Neto, ao abordar a nova configuração jurídico-institucional da Administração Pública, assevera que a Carta Constitucional de 1988 elenca (i) as pessoas, integrantes da sociedade, e (ii) os órgãos do poder político, integrantes do Estado, como os dois atores políticos protagônicos da contemporaneidade (MOREIRA NETO, 2008, p. 42).¹⁵

No tocante às pessoas, identificadas como responsáveis por criar e infundir valores ao Direito como "expressão cultural idiossincrásica das sociedades por elas formadas, se destacam dentre esses prístinos valores, os direitos fundamentais, pois que a elas referidos direta e essencialmente". Os órgãos públicos, a seu turno, compreendidos enquanto aparato estatal adequado para operacionalizar esses valores e tutelar os direitos fundamentais "que os exprimem, constituindo-se o Estado como pólo de seu complexo institucional, daí justificar-se que, nessas circunstâncias, também seja concebido modernamente como um Estado de serviço". (MOREIRA NETO, 2008, p-p. 42-43).

Ainda sob a ótica do magistério de Moreira Neto, duas funções básicas se destacam do Estado de serviço de que fala o autor: (i) a função de Estado prestador, a qual consubstancia as atividades jurídicas (defesa, justiça e polícia) e socioeconômicas (serviços públicos e ordenamentos econômico e social) e (ii) a função de Estado propulsor, através da qual são desempenhadas as atividades de fomento público (MOREIRA NETO, 2008, p. 43).

¹⁴ Veja, a propósito, a passagem de Moreira Neto, segundo o qual "No antigo quadro organizacional, caracterizado pela solidão cratológica do Estado, bastando-se olímpicamente com sua concentração monopolista de poderes, era o positivismo jurídico que informava o conteúdo e os limites de suas três funções básicas. [...] Entretanto, no novo quadro organizacional, ora caracterizado pela desmonopolização e pelo compartilhamento de poderes entre a sociedade e o Estado e desvencilhado das amarras valorativas, impostas pelo positivismo jurídico, a nova concepção do Direito vem de iluminar as mesmas funções" (MOREIRA NETO, 2008, p. 56).

¹⁵ Nesta perspectiva, importa destacar a passagem de Irene Nohara, segundo a qual "[...] retira-se do Estado o monopólio da governação, desempenhando ele o papel de articulador de compromissos sociais e garantidor do diálogo transparente na arena pública, cumprindo à sociedade civil a conquista de alternativas democráticas de interlocução nesse processo, que pode ser produtivo não apenas para conter o autoritarismo político-estatal, mas, sobretudo, para restringir as medidas do Mercado que vão na contramão dos interesses coletivos e que são passíveis de limitação através da atividade intervencionista do Estado (NOHARA, 2011, p-p. 84-85).

[...] remarca[-se] a evolução do conceito de poder de Estado para a de função de Estado e, neste sentido, sublinha a funcionalização da atividade administrativa para a efetiva, eficiente e legítima realização dos direitos das pessoas, o que passa a ser a adequada interpretação dos cometimentos constitucionais, não mais se reconhecendo, por isso e especialmente, a natureza de Poder do Estado aos órgãos de mera execução da administração pública. [...] O Direito, como a Ciência da convivência valiosa, não poderia deixar de refletir essas mudanças, a começar por seu próprio conceito, retemperado e redivivo pelo valor da legitimidade, e em sua aplicação, pelo advento de uma nova hermenêutica, temperada e humanizada pela transigência, pela flexibilidade e, sobretudo, pela possibilidade de ponderação justificada de valores, desenvolvida nas sociedades culturalmente plurais que se difundem planetariamente (MOREIRA NETO, 2008, p-p. 45-47).

A consulta popular e a audiência pública configuram, no âmbito da Administração Pública, aquilo que Peter Häberle denomina de “sociedade aberta dos intérpretes da constituição”. Transplantando suas lições no que tange ao controle de constitucionalidade à atuação administrativa, pode-se afirmar que todo aquele que esteja submetido às manifestações normativas da Administração Pública, é legítimo intérprete da atividade estatal consistente na aplicação do Direito ao caso concreto, de ofício ou mediante provocação, a fim de realizar interesse público sem definitividade, é dizer, a *função administrativa*. Em outras palavras, quanto mais plural a sociedade, mais plurais devem ser a interpretação e a produção da decisão administrativa.

“Povo” não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. [...] Dessa forma, os Direitos Fundamentais são parte da base de legitimação democrática para a interpretação aberta tanto no que se refere ao resultado, quanto no que diz respeito ao círculo de participantes (HÄBERLE, 2002, p. 37).

Em resumo, a Administração Pública, apreendida a partir do panorama argumentativo delineado, guiar-se-á por atuação voltada ao reconhecimento, garantia e promoção do pluralismo, de tal sorte que os direitos fundamentais dos cidadãos estarão salvaguardados. Os instrumentos de diálogo listados em rol meramente exemplificativo pela Lei do Processo Administrativo Federal vão ao encontro da configuração deste novo Estado e, conseqüentemente, desta nova Administração Pública.¹⁶

¹⁶ A propósito, afirma Norberto Bobbio que após a conquista do sufrágio universal, o grau de democracia em determinado país pode ser investigado a partir da ampliação dos locais de manifestação popular. Nas palavras de

3 Entraves à consensualidade

Bernardo Kliksberg elenca (i) o pensamento único, (ii) o clientelismo, (iii) a visão tecnocrata, (iv) a desvalorização dos desfavorecidos, e (v) o poder não compartilhado como os principais obstáculos à cidadania substancialmente participativa (KLIKSBERG, 2007, p-p. 569-574.)¹⁷

Refere-se o autor ao pensamento único como fonte de políticas econômicas ortodoxas rígidas, desvantajosas aos desafortunados, e igualmente fonte de uma *visão individualista da sociedade*, cenário de atuação do *homo economicus*, os quais se enfrentam no mercado em prol da maximização dos lucros. Numa relação inversamente proporcional, é dito que à medida que a sociedade se torna mais individualista e atomizada, a cooperação, a solidariedade e a participação perdem o sentido. São, além disso, tidas como óbices à sobrevivência dos mais aptos. A participação dos atores da sociedade civil na defesa dos interesses públicos, em conjunto com a Administração Pública, exige a integração social em substituição à visão atomizada. Neste passo, deve o egoísmo ceder espaço à cooperação.¹⁸

La red social en la que se piensa es una de productores y consumidores atomizados enfocados al lucro, orientados a superar al rival, que solo se asocian en combinaciones dirigidas a oligopolizar, monopolizar, o pelear

Bobbio, “Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta”, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social – não tanto na resposta à pergunta ‘Quem vota?’, mas na resposta a esta outra pergunta: ‘Onde se vota?’ Em outros termos, quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito. Até que os dois grandes blocos de poder situados nas instâncias superiores das sociedades avançadas não sejam dissolvidos pelo processo de democratização – deixando-se de lado a questão de saber se isto é não só possível mas sobretudo desejável –, o processo de democratização não pode ser dado por concluído (BOBBIO, 2006, p. 40).

¹⁷ Neste sentido, importa destacar a observação de Paulo Bonavides no que tange à modesta efetividade do modelo de Estado social, ainda restrito à literalidade ideológica e normativa, com pouca repercussão na realidade fática, ou seja, discurso sem reflexos fáticos. Em síntese, pode-se afirmar que “O Estado social que temos em vista é o que se acha contido juridicamente no constitucionalismo democrático. Alcançá-lo, já foi difícil; conservá-lo, parece quase impossível. E, no entanto, é o Estado a que damos, do ponto de vista doutrinário, valoração máxima e essencial, por afigurar-se-nos aquele que busca realmente, como Estado de coordenação e colaboração, amortecer a luta de classes e promover, entre os homens, a justiça social, a paz econômica. A técnica de implantá-lo sem distúrbios mostra-se, todavia, rodeada de problemas e dificuldades. Basta comparar a sua caracterização constitucional, a palavra dos textos, com a pobreza dos resultados. Como ele oscila, frágil, no meio do drama do poder, em face da tempestade de interesses hostis e divergentes, alguns de cunho material, outros de cunho ideológico, todos a lhe contrariarem de fato a aplicação! É como um rio, cujo leito se trabalha aforçuradamente por obstruir” (BONAVIDES, 2009, p. 187).

¹⁸ A propósito, Agustín Gordillo ao se referir ao dever de solidariedade, intrinsecamente atrelado ao controle pelo povo da atuação estatal, argumenta em defesa da inevitável participação popular nas democracias contemporâneas. Segundo o jurista argentino, “não basta o funcionamento formal das instituições jurídicas: é necessário que o próprio povo colabore, individual ou coletivamente, para manter, diariamente, o controle do poder” (GORDILLO, 2003, p. X-2, tradução nossa).

contra las combinaciones rivales en mejores condiciones. No hay en general afectos sino intereses que se negocian. Por otra parte esa sociedad atomizada es el espacio social ideal para ser objeto pasivo de políticas muy duras que generan un grupo limitado de ganadores, y una multitud de perdedores. En este tejido social débil y deshecho será difícil que los perdedores puedan organizarse y resistirlas (KLIKSBERG, 2007, p. 570).¹⁹

O *clientelismo*, para o pesquisador argentino, revela-se como um segundo embaraço à interlocução democrática. As elites latino-americanas se valem de um aparato eficiente dirigido à operacionalização de práticas clientelistas, que se manifestam, desde o exercício mais tradicional, como a compra de votos a outros mais sofisticados, a exemplo da captação de líderes populares.

El clientelismo tiene uno de sus enemigos más formidables en la participación. Es todo lo contrario de lo anterior, significa la comunidad pensando y decidiendo sola que es lo que más le conviene. Tratando de no ser utilizada para agendas que no son la suya, y no conformándose con mera promesas, sino manteniendo un control social permanente sobre la implementación de las políticas. Las prácticas clientelares, han obstaculizado, por todas las formas posibles el desarrollo de formas reales de participación (KLIKSBERG, 2007, p. 571).²⁰

A *visão tecnocrata* configura terceiro óbice à co-gestão dos interesses públicos. Sob a perspectiva unilateral tecnocrática, a atuação da comunidade, a partir da execução de consultas e deliberações de caráter opinativo, representa uma dilação processual desnecessária. Ademais, o fenômeno participativo apresenta um risco à estrutura tecnocrata, na medida em que as comunidades carentes testarão o grau de efetividade do processo organizativo. Não basta recorrer ao mais avançado instrumental disponível, rejeitando o envolvimento dos cidadãos direta ou indiretamente afetados pela manifestação estatal. Em breves palavras: é preciso mudança de atitude. Neste sentido, argumenta Norberto Bobbio que “tenocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o

¹⁹ Na rede social na qual se pensa é uma rede de produtores e consumidores atomizados enfocados no lucro, orientados à superação do rival, que só se associam em combinações dirigidas à oligopolizar, monopolizar, ou lutar contra as combinações rivais em melhores condições. Não há, em geral, afetos, porém interesses que se negociam. Por outro lado, essa sociedade atomizada, é o espaço ideal para ser objeto passivo de políticas muito rígidas que fomentam um grupo limitado de ganhadores, e uma multidão de perdedores. Neste tecido social débil e desfeito, será difícil que os perdedores possam se organizar e resistir a elas (KLIKSBERG, 2007, p. 570, tradução nossa).

²⁰ O clientelismo tem na participação genuína da população um de seus inimigos mais formidáveis. É todo o contrário do anterior, significa a comunidade pensando e decidindo por ela mesma o que mais lhe convém. Numa tentativa de não ser utilizada para compromissos que não os seus, e não se conformando com meras promesas, senão mantendo um controle social permanente sobre a implementação das políticas. As práticas do clientelismo têm obstaculizado, por todas as formas possíveis, o desenvolvimento de formas reais de participação (KLIKSBERG, 2007, p. 571, tradução nossa).

especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo” (BOBBIO, 2006, p. 46).²¹

O *tratamento discriminatório* é outro estorvo à gestão compartilhada dos interesses públicos. Grupos tradicionalmente marginalizados encontram dificuldades, algumas vezes intransponíveis, à efetiva participação social. Partindo do pressuposto de que parcela da comunidade encontra-se despreparada ao agir dialético, obstaculiza-se a influência eventualmente exercida por tais grupos à atuação administrativa.

Las comunidades desfavorecidas son muy sensibles al prejuicio, lo intuyen claramente, se pone en cuestión su misma autoestima, sienten que su cultura y sus personas son desvalorizadas, además sienten que en definitiva que son manipulados porque no se cree realmente en ellos y su potencial de avance. Ingresan entonces en simulaciones de participación pero sin comprometerse, o se rebelan abiertamente. En resumen, se crean condiciones como para que efectivamente no participen y después finalmente el ciclo se cerrara cuando los directores de las experiencias les adjudiquen la culpa por el fracaso de la participación (KLIKSBURG, 2007, p. 573).²²

Por fim, Kliksberg assinala que a *centralização do poder*, em razão da falsa idéia de que compartilhá-lo com a sociedade, o enfraqueceria, é uma resistência a mais à implementação de canais de comunicação democrática. Para o autor, ao contrário, fomentar os espaços de interlocução comunitária fortalece os laços entre representados e representantes. Posturas políticas voltadas a não descentralização do poder ensejam conflitos entre os interesses do governo e os interesses da sociedade, colocando em risco a credibilidade e a própria legitimidade do agir governamental.

Los líderes que aspiren a una democracia de alta intensidad verán como un aliado a la participación, los que deseen una democracia más formal que real la verán como uns adversario. [...] Se podría pensar que quienes comparten el poder a través de la participación lo pierden en parte, mientras que los que la rehuyen tienen mas poder. Pradójalmente, las experiencias de la región han demostrado lo contrario. Quienes lo comparten logran que el poder

²¹ Neste sentido, sublinha Agustín Gordillo que “nossas administrações são bastante reticentes para efetivar o procedimento da audiência pública, pois, em verdade, temem a confrontação direta, assim como temem ter de fundamentar bem o seu ato ou, até mesmo, alterá-lo para melhor” (GORDILLO, 2003, p. XI-7, tradução nossa).

²² As comunidades desfavorecidas são muito sensíveis ao preconceito, o intuem claramente, põem em dúvida sua própria auto-estima, sentem que sua cultura e suas pessoas são desvalorizadas, ademais, sentem que, definitivamente, são manipuladas visto que não lhes são atribuídos qualquer sentimento de confiança ou de crença em seu potencial de desenvolvimento. Ingressam em simulações de participação, mas sem se comprometerem, ou se rebelam abertamente. Em resumo, criam-se condições para que efetivamente não participem e depois, quando o ciclo se encerra os diretores das experiências atribuem a estes grupos a culpa pelo fracasso da participação (KLIKSBURG, 2007, p. 573, tradução nossa).

total disponible para realizar cambios importantes aumente, y el poder se haga sustentable (KLIKSBURG, 2007, p. 574).²³

Irene Nohara acrescenta outro fator à lista de Kliksberg, possivelmente o mais decisivo entrave à efetivação do princípio participativo em países como o Brasil: a *desigualdade*. No esteio do raciocínio da autora, “as estruturas de organização das sociedades latino-americanas refletem a concentração do poder político e econômico nas mãos de uma elite que provoca a subordinação dos interesses” dos tradicionalmente excluídos (NOHARA, 2011, P. 88).

A juízo de Paulo Modesto, em consonância com os fatos acima enunciados, no cenário jurídico brasileiro os óbices à interlocução democrática revelam-se de ordem cultural e não de caráter normativo. Recomenda o administrativista “uma clara percepção de suas dimensões não normativas e a exploração mais atenta das normas existentes” (MODESTO, 2005, p. 8).

Entretanto, a despeito de todos os desafios empíricos que se apresentam à concretização da administração pública madura, adulta, despida de caprichos e animosidades pueris, emerge nitidamente uma *corrente de eficiência e participação* no exercício da função administrativa, seja no âmbito doutrinário ou na lida diária do processo administrativo. Nesse diapasão, *cada construção*, teórica ou aplicada, de centelhas de cidadania e respeito nos âmbitos interno e externo da Administração Pública representa *passo único e singular* no sentido de avançar em direção aos valores mais sagrados do ordenamento jurídico pátrio: os *princípios* basilares e abalizantes do exercício da atividade estatal, tanto em relação aos cidadãos quanto diante dos agentes públicos, os quais, cabe sempre lembrar, merecem apreço, consideração e incentivo no desempenho de seu mister.

4 Considerações finais

Considerando os obstáculos assaz complexos à materialização de um agir administrativo dialético, a exemplo do (i) pensamento único, (ii) do clientelismo, (iii) da visão tecnocrata, (iv) da desvalorização dos desfavorecidos, (v) do poder não compartilhado (vi) e da desigualdade, é imperioso reconhecer que, ao normatizar institutos de interlocução entre a

²³ Os líderes que aspiram por uma democracia de alta intensidade verão como um aliado a participação, os que desejam uma democracia mais formal que real, a verão como um adversário. [...] Poder-se-ia pensar que aqueles que compartilham o poder através da participação o perdem em parte, enquanto que aqueles que o refutam têm mais poder. Paradoxalmente, as experiências da região [latino-americana] têm demonstrado o contrário. Aqueles que o compartilham conseguem aumentar o poder total disponível para realizar, cada vez mais, mudanças importantes, além de mantê-lo por maior espaço de tempo (KLIKSBURG, 2007, p. 574, tradução nossa).

Administração Pública e os atores da sociedade civil, protagonistas no palco do Estado contemporâneo, a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99) revela-se um acertado ponto de partida para a democratização das manifestações estatais.

A efetiva participação útil no processo democrático administrativo, ou seja, aquela que, de fato, é implementada para interagir e instruir a Administração Pública, (i) seja mediante manifestação escrita, caso da consulta popular, (ii) seja mediante debates orais, caso da audiência pública, o pluralismo, característica intrínseca às sociedades democráticas contemporâneas, é reconhecido, os direitos fundamentais tutelados e o poder público devidamente controlado.

5 Referências

ANNONI, Danielle. *O Direito Humano de Acesso à Justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

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

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. Sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: *Direito Administrativo e Interesse Público. Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

FRANGETTO, Flavia Witkowski. Da Facilitação do Diálogo entre Administração e Administrados. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99)*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. pp. 151/166.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2 – La Defensa Del Usuario y Del Administrado*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antônio de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela Cautelar no Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 04/03/2012.

MOREIRA, Egon Bockamnn. *Processo Administrativo. Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. Participação Popular no Processo Administrativo Federal: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHOS, Marco Antonio Praxedes de (Org.). *Processo Administrativo – Temas Polêmicos da Lei 9.784/99*. São Paulo: Editora Atlas, 2011. pp. 77/100.

KLIKSBERG, Bernardo. ¿Cómo avanzar la participación en el continentemás desigual de todos? *Revista de Administración Pública*, v. 41, nº 3, p. 537-581, maio/jun. 2007.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. In: *XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. pp. 124/143.

OLIVEIRA, G. J. Administração Pública Democrática e a Efetivação dos Direitos Fundamentais. In: *Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. pp. 6802/6821.

_____. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Brasília: *Revista de Informação Legislativa* v. 34, n. 135, 1997. pp. 271-281.

SANTOS, Fabio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. *Revista Digital de Direito Público*, vol. 1, n. 1, 2012, p. 116 - 133. Disponível na Internet: <[http:// www.direitorp.usp.br/periodicos](http://www.direitorp.usp.br/periodicos) >. Acesso em: 05/03/2012.

SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. *Processo Administrativo: comentários à Lei nº 9.784/1999*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.