Meios Participativos

A Lei de Processo Administrativo busca os meios que garantem o desenvolvimento democrático da Administração Pública. Há um movimento que objetiva uma Administração Pública dialógica, isto é, um Estado que se comunica e que ouve os seus administrados sobre as decisões e atos que virá a tomar. O órgão encarregado da instrução pode dialogar com a comunidade e com outros órgãos públicos. Este tema está tratado, em especial, nos **arts. 31, 32, 33 e 35 da referida lei**, que indicam que os meios de participação popular ali previstos são apenas exemplificativos.

Consulta Pública

A Lei de Processo Administrativo disciplina a consulta pública no seu art. 31. É o primeiro dos meios de participação popular no processo administrativo e ocorre quando este trata de assuntos de interesse geral, o que não é conceituado pela lei. Considera-se que são os processos que visam a edição de atos normativos ou atos administrativos com destinatários coletivos. Assim, aqueles que serão afetados podem participar por consulta pública. Além do assunto de interesse geral, exige a lei que se verifique se a participação popular pode gerar prejuízos ao interessado.

> **Art. 31.** 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.

A consulta pública é realizada pelo órgão de instrução ou pelo órgão de julgamento quando ambos são diferentes? Qualquer um deles pode realizar a consulta pública, mas, em regra, se trata de instrumento que ocorre durante a fase instrutória do processo administrativo.

A consulta pública é aberta em ato discricionário, motivado e transparente. É importante lembrar que a Administração Pública, segundo a Lei 9.784/1999, não é obrigada a abrir a consulta pública (ao contrário do que ocorre com leis específicas). A consulta, ainda, é realizada de forma escrita (ao contrário da audiência pública). Assim, a autoridade dá à população prazo para ver a proposta e apresentar manifestações críticas nos mais diversos sentidos.

Como afirmado, outras leis tratam da consulta pública de forma específica. A Lei de Agências Reguladoras, por exemplo, torna a consulta pública obrigatória quando se relaciona com minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores e usuários dos serviços prestados. Portanto, ao contrário da regra geral da Lei de Processo Administrativo, a Lei de Agências Reguladoras aponta situação em que a consulta

pública necessariamente ocorrerá, sob pena de nulidade do processo administrativo.

A LINDB, desde 2018, trata de consulta pública em seus **arts. 26 e 29**. Segundo a lei, seu uso é facultativo quando a Administração realiza compromissos e atos normativos, adotando a mesma regra da Lei de Processo Administrativo – é importante, mas não obrigatória.

Audiência Pública

Enquanto a consulta pública é marcada pela forma escrita e a abertura de prazo para manifestação de quem queira, a audiência pública é marcada pela oralidade, é uma sessão em que ocorrerá uma série de debates. Logo, os participantes se reúnem presencial ou virtualmente e farão suas manifestações sobre alguma questão relevante dentro do processo administrativo. É comum que, dentro de um mesmo processo administrativo, haja várias audiências públicas.

Direitos dos Participantes

Participante é diferente de interessado. Este é quem tem interesse direto no objeto do processo, é o equivalente à parte do processo judicial. O participante é a pessoa, física ou jurídica, que participa de uma consulta ou de uma audiência pública, o que não a torna interessada, pois seus direitos não estão sendo discutidos diretamente no processo administrativo. Logo, os direitos de interessado são mais amplos que os direitos de participante.

Os direitos dos participantes são basicamente quatro: acesso aos autos, manifestação, consideração das manifestações e resposta. O acesso aos autos é pressuposto para que haja uma consulta ou audiência pública bem-sucedida, a fim de que o participante saiba o que se discute no processo. O particular pode apresentar sua manifestação, de forma oral ou escrita, na audiência e na consulta pública, respectivamente. Como consequência, suas manifestações devem ser consideradas pela autoridade pública. Ainda, quem participa por consulta ou audiência pública tem direito de resposta, de forma individual ou coletiva.

Audiências Governamentais

As audiências governamentais existem porque um processo administrativo pode muitas vezes afetar órgãos e entidades públicas que não estão dentro do processo, nem como autoridade, nem como interessado. Diante desse fato, a Lei de Processo Federal permite a audiência em reunião conjunta com os representantes dos órgãos competentes que tenham interesse no resultado, através do que se chama de audiência governamental.

> **Art. 35.** Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Participação Popular Deve Vincular?

As manifestações que pessoas, cidadãos, órgãos públicos e demais realizam nas audiências e consultas vinculam a autoridade administrativa? A Lei de Processo Administrativo determina a facultatividade da utilização de audiência e consulta, bem como é expressa ao dizer que tais manifestações não vinculam a futura decisão, mas apenas a auxiliam.

Os participantes são apenas um dos meios dentro da instrução, que também envolve uma série de provas. Logo, todo este conjunto deve ser analisado para que uma decisão seja tomada. Ainda, é comum que as pessoas divirjam entre si e que tenham algum posicionamento com viés parcial. Além disso, nem sempre elas são capazes de demonstrar com exatidão o que a população em geral acredita.