

# AUDIÊNCIA PÚBLICA

## NO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Natália Silva Mazzutti Almeida



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA



# AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Natália Silva Mazzutti Almeida



Copyright © 2015, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2015, Natália Silva Mazzutti Almeida

**Editor Chefe**  
*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**  
*Tales Leon de Marco*

**Capa**  
*Letícia Robini de Souza*

**Diagramação**  
*Bárbara Rodrigues da Silva*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

**Editora D'Plácido**  
Av. Brasil, 1843, Savassi  
Belo Horizonte – MG  
Tel.: 3261 2801  
CEP 30140-002

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

ALMEIDA, Natália Silva Mazzutti

Audiência Pública no Processo Administrativo Federal -- Belo Horizonte:  
Editora D'Plácido, 2015.

Bibliografia.

ISBN: 978-85-8425-081-3

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Constitucional I. Título. II. Direito.  
III. Natália Silva Mazzutti Almeida

CDU342

CDD340

“E se clamares por entendimento, e por inteligência alçares a tua voz, se como a prata a buscares e como a tesouros escondidos procurares, [...] acharás o conhecimento de Deus. Porque o Senhor dá a sabedoria: da sua boca vem o conhecimento e o entendimento”  
(Provérbios, 2:3-6).



# AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, detentor de toda a sabedoria, coautor desse trabalho.

Ao Prof. Luiz Carlos Figueira de Melo, por ter me ensinado que a vida é feita de plantios e de colheitas e por ter fornecido, mais uma vez, adubo da melhor qualidade para minha plantação. Por manifestar o dom de ensinar e exercê-lo com intenso amor e dedicação.

Aos meus pais, pelo amor incondicional e pela constante dedicação a mim.

Aos meus irmãos, meus corretores oficiais, pelo amor, pelo carinho, pela ajuda, sempre as palavras serão poucas para expressar todo amor e gratidão que sinto pelo Felipe e pela Fernanda.

Ao meu esposo, Victor, por inspirar meus dias com seu amor.

À Manuela, minha filha, por ser meu presente de Deus.

Aos meus familiares, pelo apoio e confiança que sempre em mim depositaram.

Aos meus amigos, por se apresentarem na minha vida como anjos de Deus, por compartilharem comigo as tristezas e alegrias e por estarem presentes em mais esse momento.





# LISTA DE AREVIATURAS E DE SIGLAS

ANAC.....	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL.....	Agência Nacional de Telecomunicações
ANC.....	Assembleia Nacional Constituinte
ANEEL.....	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP.....	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS.....	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
ANTAQ.....	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT.....	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA.....	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CEMIG.....	Centrais Elétricas de Minas Gerais e em seguida, à, e à Energisa
CF.....	Constituição Federal
CPFL.....	Companhia Paulista de Força e Luz
CTB.....	Código de Trânsito Brasileiro
DOU.....	Diário Oficial da União
INCRA.....	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA.....	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA.....	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCIDADES.....	Ministério das Cidades

MCT.....	Ministério de Ciência e Tecnologia
MDA.....	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDB .....	Movimento Democrático Brasileiro
MDIC .....	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MEC.....	Ministério da Educação
MF.....	Ministério da Fazenda
MI.....	Ministério da Integração Nacional
MinC .....	Ministério da Cultura
MiniCom.....	Ministério das Comunicações
MJ.....	Ministério da Justiça
MMA.....	Ministério do Meio Ambiente
MME.....	Ministério de Minas e Energia
MPOG.....	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS.....	Ministério da Previdência Social
MS.....	Ministério da Saúde
MT.....	Ministério dos Transportes
MTE.....	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
MTUR.....	Ministério do Turismo
OAB.....	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC.....	Proposta de Emenda Constitucional
PL.....	Partido Liberal
PMDB.....	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA.....	Plano Plurianual,
PT.....	Partido dos Trabalhadores
SEAP.....	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SEDH.....	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos Humanos
SEP.....	Secretaria de Portos
SEPPIR.....	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SIGPlan.....Sistema de Informações Gerenciais e de  
Planejamento do Ministério do Planejamento  
STF.....Supremo Tribunal Federal  
TV.....Televisão  
UnB.....Universidade de Brasília  
UniBrasil.....Faculdades Integradas do Brasil



# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	<b>17</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>19</b>
<b>1. O Direito Fundamental à Participação Popular no Brasil</b> .....	<b>25</b>
1.1 Teoria dos direitos fundamentais: elementos basilares.....	25
1.1.1. Direitos fundamentais: definição.....	26
1.1.2. Fundamentos jusfilosóficos: pré-história dos direitos fundamentais.....	32
1.1.3. Abordagem histórica: dimensão individual, social, fraternal, democrática e da paz.....	39
1.1.4 Classificação dos direitos fundamentais.....	42
1.2. O direito fundamental à participação popular.....	46
1.2.1. Aspectos conceituais.....	46
1.2.2. O regime político democrático e a participação popular: implicação conceitual necessária.....	48
1.2.3. Análise da fundamentalidade.....	54

1.3. A consagração da participação popular como direito fundamental no Brasil.....	57
1.3.1. O cenário político-social precedente ao processo constituinte.....	59
1.3.2. O Processo Constituinte: análise jurídica.....	64
1.3.3. A previsão da participação popular na Constituição de 1988.....	81

## **2. O Processo Administrativo Como Instrumento Democrático na Gestão Pública.....87**

2.1. Regulamentação jurídica da administração pública: da unilateralidade à democratização.....	87
2.1.1. A gênese do Direito Administrativo.....	88
2.1.2. Reflexos do neoconstitucionalismo no Direito Administrativo: o advento da constitucionalização.....	93
2.1.3. Administração Pública dialógica: abertura para participação popular.....	105
2.2. O processo administrativo brasileiro: a Lei nº 9.784/99 como marco da democracia na gestão pública.....	110
2.2.1. O reconhecimento da processualidade administrativa.....	110
2.2.2. Conceito de processo administrativo: apresentação das divergências na adoção do termo processo e procedimento.....	112
2.2.3 O processo administrativo na Constituição Cidadã.....	117

2.2.4. o processo administrativo federal: regulamentação pela Lei nº 9.784/99.....	126
---	-----

### **3. Audiência Pública no Processo**

<b>Administrativo Federal:</b> .....	<b>145</b>
--------------------------------------	------------

3.1 Audiência pública: instrumento processual de participação popular.....	145
---	-----

3.1.1. Origem, aspectos conceituais, objetivos e características.....	147
--	-----

3.1.2. Princípios regentes: publicidade, formalismo moderado e eficiência.....	154
---	-----

3.1.3. Audiência pública como forma de manifestação da consensualidade no processo administrativo.....	158
--	-----

3.2. A audiência pública no processo administrativo segundo a Lei nº 9.784/99.....	162
---	-----

3.2.1. Natureza jurídica: categoria de inserção do instituto.....	163
--	-----

3.2.2. Obrigatoriedade e requisitos: pressupostos.....	164
---	-----

3.2.3 Procedimento: iniciativa, publicação, participantes e realização.....	168
--	-----

3.2.4. Efeitos da audiência pública no processo administrativo.....	171
--	-----

3.3. A eficácia social da participação popular na audiência pública.....	171
---	-----

3.3.1. Eficácia social da norma jurídica.....	172
---	-----

3.3.2. A realização social da participação popular no Brasil.....	176
--	-----

3.3.3 Análise da eficácia social: estudo da audiência pública 071/2012 da ANEEL.....	188
---	-----

3.3.4. Alternativas para melhoria da eficácia social na participação popular.....	198
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>203</b>
<b>Referências.....</b>	<b>209</b>



# Prefácio

A professora Natália S. Mazzutti Almeida honra-nos com o convite para prefaciar seu livro “Audiência pública no processo administrativo federal”.

A autora tem dedicado considerável esforço no estudo e pesquisa do Direito Administrativo, em especial no campo da processualidade administrativa.

Emerge como fruto de sua dedicação o presente trabalho, apresentado como dissertação de mestrado junto ao programa de pós-graduação da Universidade Federal de Uberlândia.

A obra, que agora é oferecida à sociedade, traz significativa contribuição para o mundo científico e para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

A participação dos indivíduos na formação da vontade estatal é de primacial importância para a consolidação do Estado democrático brasileiro. Felizmente temos visto no Brasil nestes primórdios do séc. XXI a ampliação participativa do cidadão. Têm sido institucionalizados vários vetores instrumentais para fomento da prática participativa, e dentre eles destaca-se a audiência administrativa.

O processo administrativo, como instrumento legitimador do exercício da função pública no Estado Democrático de Direito, tem na audiência pública um de seus vetores principais.

A prof<sup>a</sup> Natália traz abordagem atual do tema alinhando-o ao direito fundamental, mostrando sua aplicabilidade em face do texto normativo contido na Lei 9784/99, e sua eficácia social com possibilidades de melhoria de sua efetividade.

Enfim, pela forma objetiva, simples e didática com que o instituto é abordado, pode-se afirmar que a obra será de grande utilidade para estudantes, operadores jurídicos e estudiosos da matéria.

*Luiz Carlos Figueira de Melo*

# Introdução

O Direito é ciência valorativa, visto que não há como regulamentar as relações humanas sem considerar as condicionantes axiológicas inerentes ao meio social. As regras não são suficientes para reger o complexo cultural em que o ser humano está inserido. Logo, a lei não pode ser a fonte exclusiva do Direito, mas a Constituição deve ser tomada como norma suprema, por exprimir pelos princípios os valores do povo. Perante essa referência normativa, o Direito deve ser relido à luz dos valores constitucionais. Nesse contexto, os direitos fundamentais apresentam-se como núcleo axiológico determinante da hodierna concepção de sistema jurídico com irradiação de seus efeitos para operacionalização das funções estatais e o Estado Democrático de Direito como forma de Estado que coaduna com a ideologia dessa estruturação jurídica.

A Constituição de 1988 consagrou o Brasil como Estado Democrático de Direito fundamentado na soberania popular, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo jurídico. Devido ao período de ditadura vivenciado no País desde o golpe militar de 1964, a Constituição promulgada em 1988 buscou romper com o terror da arbitrariedade vivenciado nesses anos e instalar uma ordem que privilegiasse a liberdade de intervenção da população nos atos do Estado. Nesse contexto, a participação popular,

valor inerente ao regime democrático estabelecido, foi consagrada como direito fundamental. A intervenção da coletividade passou, então, a ser pressuposto para a legitimação do exercício das funções estatais, logo, garante-se que os cidadãos não sejam meros espectadores, mas protagonistas da atuação do Estado.

Com isso, a relação entre o Estado e os cidadãos não mais se rege apenas pela imperatividade da Administração. Os atos administrativos caracterizados pela unilateralidade não são mais o núcleo isolado para compreensão do desenvolvimento da função administrativa. O autoritarismo e a arbitrariedade provenientes do desvirtuamento da unilateralidade não podem mais permanecer. O Estado Democrático de Direito estrutura um novo paradigma para a Administração: a participação popular. Passa-se da estrutura de uma Administração unicamente unilateral para exigência da Administração dialógica. Os indivíduos na relação com a Administração saem da condição de administrados para serem tratados como cidadãos, pois só assim é possível atingir a democracia.

Pela temática apresentada da participação popular como Direito fundamental e sua necessária incidência no âmbito da Administração Pública, depara-se com a seguinte problemática: Quais os reflexos da participação popular no exercício da função administrativa? O processo e a audiência pública podem apresentar-se como instrumentos promotores desse Direito?

Diante dessa problemática, o presente trabalho tem como objetivo geral estudar o princípio da participação popular no ordenamento jurídico brasileiro, com adoção de três critérios de análise. Primeiro, no âmbito constitucional, com investigação dos fundamentos jurídicos estabelecidos na Carta Magna de 1988 que sustentam a participação popular como direito fundamental. Segundo,

na esfera da Administração Pública, para conhecer o desenvolvimento desse princípio na função e sua relação com a processualidade administrativa. Por último, no âmbito da audiência pública, especificamente na regulamentação da Lei nº 9.784/99.

Como objetivos específicos, foram propostos: (a) estudar a teoria dos direitos fundamentais, a fim de apresentar os elementos basilares para sua compreensão como definição, fundamento filosófico, abordagem histórica, classificação. (b) Apresentar o direito à participação popular e sua ligação com o regime democrático e, ainda, verificar se esse direito pode ser identificado como fundamental. (c) Pesquisar o contexto histórico da Constituinte da Carta Magna de 1988, a fim de identificar sua relação com o princípio da participação popular. (d) Investigar as implicações do regime político estabelecido na Constituição de 1988 com o reconhecimento da participação popular como direito fundamental e apresentar as previsões normativas constitucionais que contemplam esse direito. (e) Explorar a participação popular na Administração Pública, conhecendo, para tanto, a regulamentação dada ao exercício da função administrativa pelo Direito Administrativo e as mudanças ocorridas com os reflexos do neoconstitucionalismo como a constitucionalização do Direito Administrativo. (f) Apresentar a mudança de paradigma da Administração Pública unilateral para Administração Pública dialógica e a ligação dessa transição com o princípio da participação popular. (g) Explorar o processo administrativo como instrumento a serviço da Administração Pública Dialógica e sua colaboração para a realização do princípio da participação popular no exercício da função administrativa e, ainda, abordar a importância da Lei nº 9.784/99 para a processualidade administrativa brasileira. (h) Apresentar o instituto da audiência pública conceitualmente e sua regulamentação

pela referida Lei por meio do estudo de elementos como natureza jurídica, legitimação, pressupostos e procedimento. Por fim, (i) entender a relação da audiência pública com o princípio constitucional da participação popular e a problemática da eficácia social dessa norma.

Para tanto, seguiu-se a seguinte metodologia:

Adotou-se a pesquisa bibliográfica por meio de exame de livros, capítulos de livros, artigos em periódicos, anais de congresso e outros textos científicos encontrados em bibliotecas e na rede *Internet* para o conhecimento da Teoria dos direitos fundamentais, do princípio da participação popular, da regulamentação da Administração Pública pelo Direito Administrativo e ainda do processo administrativo e da audiência pública.

Utilizou-se a pesquisa documental, tendo como objeto duas fontes primárias de estudo: os registros do processo constituinte, que culminou na promulgação da Constituição de 1988 para exploração de como a participação popular se estabeleceu como direito fundamental no ordenamento brasileiro e o processo legislativo da Lei nº 9.784/99, para verificação de sua importância na gestão pública.

O procedimento metodológico dedutivo foi utilizado para a realização da pesquisa bibliográfica que serviu para as seguintes delimitações conceituais do trabalho: direitos fundamentais, democracia, participação popular, Administração Pública Dialógica, processo administrativo e audiência pública.

Além disso, tomou-se também o procedimento metodológico de estudo de caso do instituto da audiência pública, especificamente, sua regulamentação trazida pela Lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784/99). A justificativa da referida legislação encontra-se no reconhecimento de sua importância no âmbito administrativo, que será demonstrada no trabalho. Quanto à eleição da

audiência pública, a escolha foi feita devido à ligação do instituto com o direito fundamental participação popular.

Quanto ao procedimento técnico, a pesquisa teórica, pelo método dedutivo, foi promovida com emprego de análise textual para conhecimento do autor do texto, do vocabulário, da contextualização histórica para um trato geral do texto, análise temática para aprender sem intervir no conteúdo da mensagem, mas captando a problematização do texto e, por fim, uma análise interpretativa para que tomar uma posição própria sobre o texto e superar sua estrita mensagem e, ainda, o procedimento técnico adotado para pesquisa documental foi a análise de conteúdo da Constituição, quantos às normas que envolvem o princípio da participação popular e a Lei nº 9.784/99, para conhecimento do processo administrativo federal e da audiência pública.

Com isso, o trabalho apresenta a seguinte estrutura de desenvolvimento: no primeiro capítulo, estuda-se a teoria dos direitos fundamentais quanto à definição, fundamentação jusfilosófica, histórico e classificação. Posteriormente, aborda-se o direito à participação popular para verificação de seu reconhecimento como direito fundamental. Por fim, descreve-se o contexto histórico da Constituinte da Carta Magna de 1988, a fim de identificar de que maneira a participação popular foi consagrada como direito fundamental no Brasil.

No segundo capítulo, explora-se a participação popular na Administração Pública, analisando, para tanto, a regulamentação dada ao exercício da função administrativa pelo Direito Administrativo. A mudança de paradigma da Administração Pública unilateral para Administração Pública dialógica e a ligação dessa transição com o princípio da participação popular. Explora-se o processo administrativo como instrumento a serviço da Administração Pública

Dialógica e sua colaboração para a realização do princípio da participação popular no exercício da função administrativa.

Por último, no terceiro capítulo, apresenta-se o instituto da audiência pública com análise de origem, conceito, características e princípios. Posteriormente, estuda-se a regulamentação trazida pela Lei 9.784/199. Por fim, explora-se a questão da eficácia social, com apresentação de estudo de caso sobre o tema e ainda propostas para melhoria da efetividade da audiência pública.





[...]

Os atos administrativos caracterizados pela unilateralidade não são mais o núcleo isolado para compreensão do desenvolvimento da função administrativa. O autoritarismo e a arbitrariedade provenientes do desvirtuamento da unilateralidade não podem mais permanecer. O Estado Democrático de Direito estrutura um novo paradigma para a Administração: a participação popular. Passa-se da estrutura de uma Administração unicamente unilateral para exigência da Administração dialógica. Os indivíduos na relação com a Administração saem da condição de administrados para serem tratados como cidadãos, pois só assim é possível atingir a democracia.



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

[www.livrariadplacido.com.br](http://www.livrariadplacido.com.br)

ISBN 978-85-8425-081-3



9 788584 250813

