

Processo Legislativo (LO, RI)

As Audiências Públicas no âmbito do Município.

Maio/2018

Tanto do ponto de vista sociológico como jurídico, cada vez mais se faz presente a atuação da Sociedade nas decisões com vistas ao fortalecimento da democracia representativa frente à Constituição Federal e seus princípios.

A Constituição Federal traz instrumentos de participação popular como plebiscito, referendo e iniciativa popular. Entretanto, a cada dia aumenta no ordenamento jurídico pátrio a edição de leis que mencionam a necessidade de realização de audiência pública, fazendo com que se tornem obrigatórias e pressupostos para validade de determinados atos.

A própria Constituição Federal tratou de dizer que o Poder Legislativo realizaria audiências públicas, por meio de suas comissões:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...);

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

Deste modo, o agente público se posiciona frente a casos de obrigatoriedade de realização de audiência pública e casos de conveniência em realizá-las.

O presente texto visa elencar alguns casos, no intuito de orientar a organização dos trabalhos de cada poder público municipal frente às suas responsabilidades.

A audiência pública vem uma reunião pública com a Sociedade, realizada de forma transparente, com vista à ampla discussão envolvendo vários setores, atores e o Poder Público, aproximando o cidadão do processo de decisão, de forma democrática.

O consenso não é pressuposto na realização de uma audiência pública, mas chamar a Sociedade para colaborar na decisão do agente público responsável pelo processo. Ainda que possam existir divergências, o debate público é fundamental na tomada de decisão.

Todavia, frente à possibilidade de divergências, também é preciso que a condução da audiência pública seja devidamente planejada e conduzida por agentes capazes de mediar determinados conflitos que possam surgir de opiniões distintas.

Algumas leis de caráter federal¹ trazem exigência da realização das audiências públicas, entretanto, nesta peça, cabe se destacar casos mais comuns no âmbito do Município.

Quanto às audiências públicas obrigatórias e as audiências públicas convenientes, destacamos que as obrigatórias se originam de leis sejam elas editadas por outros entes federados e de aplicação nos Municípios; sejam elas leis locais.

Deste modo, por exemplo, o Poder Executivo vai realizar a audiência pública do Plano Diretor e das leis urbanísticas, com base no inciso II do art. 43 Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade². Assim, sua realização é uma exigência³, que pode ser sanada no Poder Legislativo, caso não realizada no Poder Executivo.

Ainda é possível que se discuta o com a Sociedade no Poder Executivo e realizar nova audiência no Poder Legislativo, oportunidade na qual os Vereadores podem apresentar emendas para alteração da proposição.

Também é de competência do Poder Executivo, ainda que ocorra na casa legislativa, a audiência para apresentação do relatório do gestor do Sistema Único de Saúde - SUS, estabelecida na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012⁴, como segue:

Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:

(...);

Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.

Art. 36. **O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório** detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

§ 5º O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do

¹ Lei nº 9 472, de 1997; Lei nº 9 478, de 1997

² Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – **debates, audiências e consultas públicas**; (Grifou-se)

(...)

³STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 718.326 SÃO PAULO

⁴ Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput. (Grifou-se).

Note-se que há previsão de uso do espaço da Câmara para realização de audiências públicas, sendo de caráter obrigatório, por força de lei de incidência nacional. Podem existir previsões por disciplina instituída norma local, e isso faz com que o Poder Legislativo precise atento à gestão e normatização de cessão dos seus espaços físicos⁵.

O Poder Executivo também é ator da audiência pública quando da elaboração dos projetos das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e quanto às metas fiscais, consoante disciplina a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A audiência pública ambiental prevista na Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986⁶, que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, é regulada pela Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987, que “dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental”.

É relevante dizer que a Audiência Pública nem sempre será parte indispensável do processo de licenciamento ambiental, uma vez que o Órgão de Meio Ambiente deverá promover a sua realização somente quando julgar necessário ou mediante solicitação de entidade civil, do Ministério Público, ou de cinquenta ou mais cidadãos.

Em que pese não seja comum ocorrer nos municípios, vale citar que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” traz situação que obriga a realização de audiência pública, como segue:

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.

⁵ O IGAM conta com texto intitulado: Instrumentos para Cessão dos Espaços da Câmara Municipal.

Disponível em:

<http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/wgdlLwEXe7vSxGCuu9Vb9vl0DgZfaV7NJe6qS0J.pdf>

⁶Art.11.(...)

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#) (Grifou-se).

Por fim, cumpre referir as audiências públicas realizadas pelas Comissões Permanentes e pelas Comissões Temporárias da Câmara Municipal. Conforme já referido no início do texto, decorre do fixado no inciso II do §2º do art. 58 da Constituição Federal.

As audiências públicas serão realizadas pela comissão pertinente para assuntos relevantes, que causam impacto na comunidade. Assim, a Câmara realiza com frequência as audiências relacionadas às normas urbanísticas, podendo sanar a ausência ou realizar uma segunda audiência em casos de alteração ou instituição do plano diretor.

São realizadas audiências públicas com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante previsão do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000, pela comissão responsável pelas finanças e orçamento.

Em alguns Municípios, a alteração de nome de vias, por força de lei, exige a realização de audiência pública, tendo em vista o impacto que tal mudança pode causar aos cidadãos.

Todos os assuntos relevantes podem suscitar a realização de audiência pública. Veja-se que em Câmaras que possuem a Comissão de Saúde, é possível a realização de audiência pública sobre assuntos da saúde, não se confundindo com a audiência pública prevista na Lei Complementar nº 141, de 2012, que, mesmo se realizando na Câmara Municipal, é coordenada pelo Poder Executivo.

Outra temática comum de suscitar audiências públicas é o processo especial de alteração da Lei Orgânica Municipal, devendo separar-se os assuntos que exigem audiência pública daqueles que as dispensam. Desta forma, se ocorre uma alteração na Constituição Federal que precisa ser adotada por simetria na LOM, não se está diante de assunto a ser levado à audiência pública.

Já se houver uma percepção de que o turismo⁷ pode vir a ser relevante no desenvolvimento econômico do Município e que sobre o assunto a LOM não tratou da forma adequada, a chamada da comunidade que será receptora é fundamental para discutir as diretrizes que serão postas.

Realizadas estas considerações, importa que o agente público observe que cada audiência pública aqui referida terá atos e procedimentos próprios para sua realização.

⁷ <https://www.igam.com.br/gestaopublica/o-poder-local-o-municipio-e-a-lei-organica/>

Também é de se atuar de forma proativa buscando realizar a “análise de riscos” de eventuais conflitos que a temática pode trazer entre os atores que participam da audiência. O agente público que conduz a audiência pública precisa se preparar para mediá-los.

Autoria:

Rita de Cássia Oliveira

Advogada - OAB/RS 42.721

Pós-Graduação **Lato Sensu** em Direito do Estado - Uniritter

Pós-Graduação **Lato Sensu** MBA em Gestão Ambiental - FGV

Consultora Jurídica do IGAM

Revisão:

André Leandro Barbi de Souza,

OABRS 27.755

Diretor Jurídico do IGAM.

Informativo IGAM