

ano 15 - n. 62 | outubro/dezembro - 2015
Belo Horizonte | p. 1-266 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL

A&C

 EDITORA
Fórum

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2015 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - - Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review). Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis
Daniel Wunder Hachem
Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial
Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juarez Freitas (UFRGS)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Nelson Figueiredo (UFG)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clémerson Merlin Clève (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Eros Roberto Grau (USP)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Carlos Abraão (UEL)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Yara Stroppa (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)	

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso

Laís Sales do Prado e Silva

Mestranda em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP). Pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista. Advogada. E-mail: <dra_laispradoesilva@aasp.org.br>.

Murillo Giordan Santos

Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (SP). Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (SP). Professor de Direito Administrativo. Procurador Federal. E-mail: <murillo.giordan@gmail.com>.

Virgínia Juliane Adami Paulino

Doutoranda em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (SP). Mestre pela Universidade de São Paulo (SP). E-mail: <vivi_adami@yahoo.com.br>.

Resumo: Este trabalho promove uma análise teórica e empírica das audiências públicas. Para tanto, aborda as seguintes questões: surgimento e evolução histórica das audiências públicas no direito brasileiro, formas de utilização pelas funções estatais, regime jurídico, conceito e análise de precedentes judiciais. Faz uso do método teórico para a análise das fontes bibliográficas sobre o assunto e do método empírico (indutivo) para a análise dos casos concretos. Ao final, constata que a evolução das audiências públicas pode contribuir para a melhora da gestão pública brasileira e das decisões político-administrativas.

Palavras-chave: Audiência pública. Democracia. Participação popular. Processo administrativo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Evolução histórica – 3 Audiências Públicas no Poder Legislativo e no Poder Judiciário – 4 Regime jurídico das audiências públicas administrativas – 5 Audiências públicas na Administração: o conceito – 6 Experiências e estudos de casos de audiências públicas – 7 Conclusão – Referências

1 Introdução

Este trabalho promove uma análise teórica e empírica das audiências públicas. Para tanto, aborda as seguintes questões: surgimento e evolução histórica das audiências públicas no direito brasileiro, formas de utilização pelas funções estatais, regime jurídico, conceito e análise de precedentes judiciais.

A abordagem abrange a normatização e a utilização das audiências públicas pelos três Poderes do Estado. No entanto, a análise jurisprudencial terá enfoque na experiência da Administração Pública e do Judiciário.

Ao lado das consultas públicas, as audiências públicas representam a forma mais

conhecida de participação popular na Administração Pública brasileira. Talvez um dos motivos de sua popularidade decorra de sua ampla base normativa, eis que estão previstas no plano constitucional, legal e infralegal.

No entanto, mesmo sendo tão propaladas, há pouca experiência da Administração Pública brasileira com o uso das audiências públicas, que, ao mesmo tempo, também são de difícil manejo. Elas são bem conhecidas pelos Parlamentos, pois eles são abertos e possuem canais de comunicação com as pessoas. Sua função no âmbito administrativo é justamente conferir abertura à participação popular.¹

Elas também estão presentes no Poder Judiciário com essa mesma finalidade. Porém, assim como na Administração Pública, elas ainda são de uso limitado no âmbito judicial.

É por meio das audiências públicas que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de opinar, de modo eficaz, notadamente sobre os assuntos de interesse coletivo.² Por essa razão é que elas são um direito de participação popular, transformando um instrumento político em um instrumento jurídico-político.³

Ao final, o trabalho conclui que as dificuldades teóricas e operacionais das audiências públicas não retiram a sua importância para o aprimoramento da gestão pública brasileira. Ao contrário, a superação dessas dificuldades possibilitará a melhora das decisões político-administrativas, aproximando-as dos seus verdadeiros destinatários: os cidadãos.

2 Evolução histórica

As audiências públicas têm origem nas public hearings do direito anglo-saxão⁴ e nas enquêtes administrative do direito francês.⁵ Mariana Mencio menciona que os fundamentos internacionais que justificam a democracia participativa são os mesmos que fundamentam as audiências públicas, como o Pacto de São José da Costa Rica e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.⁶

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. O processo administrativo e o seu sentido profundo no Brasil. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 10.

² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 26.

³ NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 78.

⁴ BIM, Eduardo Fortunato. Audiências Públicas no Direito Administrativo e Ambiental. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Cidadania: O novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais, individuais e coletivos*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 214; MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 2007. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 111.

⁵ NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo, op. cit. p. 93.

⁶ O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, op. cit. p. 113.

No Brasil, elas surgem com a Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que faculta a utilização de audiência pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e para prestar informações sobre o relatório e sobre o impacto ambiental.⁷ No ano seguinte, foi editada a Resolução CONAMA nº 09/1987 regulando o procedimento da audiência pública. O art. 1º dessa resolução estabelece que essa audiência pública “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Portanto, desde sua origem, nota-se que ela possui um caráter informativo e de discussão.

Ainda em 1987, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte previu, em seu art. 14, a realização de audiência pública nas subcomissões temáticas, com o objetivo de ouvir “entidades representativas de segmentos da sociedade”. Nesse caso, há um caráter meramente informativo dessas audiências.

A Constituição Federal de 1988 passou a prever a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil em ambas as casas do Congresso Nacional, conforme disposto em seu art. 58, §2º, II. Esse dispositivo foi regulamentado pelo Regimento Interno do Senado Federal (arts. 93 a 95) e pelo Regimento interno da Câmara dos Deputados (arts. 255 a 258). Ambos disciplinam o procedimento das audiências públicas em suas comissões, porém, sem fazê-lo com excesso de formalismo. Nos dois casos, a audiência tem por objetivo instruir matéria em discussão e tratar de interesse público relevante, com caráter informativo. Ela pode ser requerida pela sociedade civil, e no caso da Câmara também por parlamentar, mas o seu deferimento compete à comissão. A audiência ocorrida em qualquer das casas do Congresso deverá ser lavrada em ata. No Senado, os depoimentos são prestados por escrito, o que difere do caráter oral normalmente conferido às audiências públicas.

A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) também prevê, em seu art. 27, §1º, IV, a realização de audiência pública como providência para a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e nas constituições estaduais, o que também confere caráter instrutório e informativo a essa audiência.

Na sequência, foi a vez da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) instituir as audiências públicas. Conforme dispõe o seu 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 em seu art. 23, inciso I, alínea “c”, ou seja, R\$150.000.000,00, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública. Deverá ser convocada com antecedência mínima, ampla publicidade e livre acesso aos interessados.

⁷ MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. Audiência pública no Supremo Tribunal Federal. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 15.

Ao comentar a audiência pública prevista pela Lei nº 8.666/93, Lucia Valle Figueiredo ensina que o seu fim é a publicidade, o que significa a participação ampla dos cidadãos, que poderão, ao final, rejeitar ou aprovar o que foi proposto pela Administração. Sua finalidade precípua é a ampla discussão e transparência para que sejam exibidos os fundamentos para o modelo escolhido e para que se possibilite a proposição de outras formas.⁸

Portanto, nota-se que no caso da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos as audiências públicas vão além do caráter instrutório. No entanto, suas decisões não chegam a ser vinculantes, mas invertem o ônus da prova em termos de controle, obrigando a Administração a demonstrar que a sua decisão, mesmo desaconselhada pela comunidade, foi bem tomada.⁹

A Lei nº 8.987/94, que trata das concessões e permissões de serviços públicos, também previu a realização de audiência pública. Ainda na esfera das contratações públicas, as audiências públicas também foram contempladas pela Lei nº 11.079/04, que versa sobre as Parcerias Público-Privadas.

As audiências públicas também foram previstas no âmbito dos serviços públicos regulados por agências, com o intuito de participação dos usuários, tal como dispõe o art. 4º, §3º da Lei nº 9.427/96, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e pelo art. 19 da Lei nº 9.478/97, que institui a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Em ambos os casos, deverá haver audiência pública prévia a qualquer decisão ou alteração de norma administrativa que afetarem os direitos dos agentes econômicos e dos consumidores dos setores regulados por essas agências.¹⁰

Por fim, chega-se ao principal marco normativo sobre o assunto: a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e prevê as audiências públicas em seus arts. 32 a 35.

Além de ter promovido a codificação do processo administrativo federal, a importância dessa lei também decorre de seu caráter de lei geral e subsidiária. Isso significa que, em não havendo lei específica para dispor sobre um procedimento administrativo específico, aplica-se a Lei nº 9.784/99, possibilitando o uso de audiência pública. Se houver lei própria disciplinando um procedimento administrativo específico, mas que não preveja especificamente a audiência pública, a Lei nº 9.784/99 poderá ser invocada de modo subsidiário para a convocação de uma audiência pública.

Por essa razão é que os itens subsequentes deste trabalho tomarão como base essa lei.

As audiências públicas também foram previstas como instrumento de participação popular por diversas outras leis importantes: Lei nº 9.868/99, que se refere ao procedimen-

⁸ Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, v. I, n. 8, nov. 2001, p. 7.

⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual, op. cit. p. 4.

¹⁰ MENCIO, Mariana. O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, op. cit. p. 116.

to da Ação Direta de Inconstitucionalidade; Lei nº 9.882/99, que se refere à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade.

Recentemente, causou polêmica a edição do Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Popular. Entre outras questões, ele cuidou de definir as audiências públicas, em seu art. 2º, VIII, e de lhes impor algumas diretrizes mínimas em seu art. 16.¹¹

Nota-se que as audiências públicas estão presentes no exercício de todas as funções estatais, sempre com o objetivo de servir como instrumento de participação popular. Cabe, por essa razão, abordar no próximo item as suas características em cada uma dessas funções, a fim de compará-las com as de âmbito administrativo, objeto central deste trabalho.

3 Audiências Públicas no Poder Legislativo e no Poder Judiciário

A análise histórica das audiências públicas permite constatar a sua existência em todas as funções do Estado, ou seja, no Poder Executivo, no Poder Legislativo e no Poder Judiciário. É possível identificar traços comuns e díspares das audiências públicas em cada uma dessas atividades estatais.¹²

Neste item, serão abordadas as audiências públicas no Legislativo e no Judiciário, pois as de âmbito administrativo serão objeto de análise nos itens subsequentes.

No âmbito do Poder Legislativo, como mencionado acima, as audiências públicas decorrem do art. 58, §2º, II, da Constituição Federal e são regulamentadas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado.

No caso da Câmara, há um capítulo específico para tratar do assunto, que prevê que cada comissão poderá realizar audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite e para tratar de interesse público relevante. Poderão convocá-la qualquer membro da comissão ou entidade interessada. No entanto, essa convocação dependerá de aprovação da Comissão, que selecionará as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas a serem ouvidos. Cada participante terá o tempo de vinte minutos para exposição e não poderá se desviar do assunto ou perturbar a ordem dos trabalhos. Os Deputados, por sua vez, poderão interpelar o expositor sobre o assunto em debate dentro do prazo de três minutos, mesmo tempo estabelecido para a resposta, para a réplica e para tréplica. O resultado da audiência será lavrado em ata e arquivado no âmbito da Comissão.

¹¹ Não convém adentrar nas polêmicas que envolvem o referido ato normativo e tampouco adentrar em seu mérito. Destaca-se apenas que ele foi sustado pela Câmara dos Deputados e que tramita projeto com igual intuito no Senado Federal. Subsistindo ou não, o Decreto nº 8.243/2014 não altera as conclusões deste estudo, razão pela qual não será objeto de maiores considerações.

¹² MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. Audiência pública no Supremo Tribunal Federal, op. cit., p. 25.

O Regimento Interno do Senado também prevê como objeto da audiência pública a instrução de matéria sob sua apreciação e para tratar de assunto de interesse público relevante. Poderá ser convocada por entidade da sociedade civil, mas poderá ser dispensada por deliberação da Comissão. Aqui, os depoimentos serão prestados por escrito e de forma definitiva e serão lidos perante os participantes, ocasião em que poderão interpelar o expositor por prazo não superior a três minutos, mesmo tempo concedido para resposta. Seu resultado também será lavrado em ata.

Nota-se, desse modo, grande semelhança entre a audiência pública das Casas Legislativas, com exceção da forma de apresentação por escrito dos depoimentos no Senado.

Também se observa que não houve pormenorização da audiência pública no Poder Legislativo, evitando o excesso de formalismo em seu procedimento, com a fixação apenas dos pontos cruciais de seu funcionamento.¹³

Essas disposições foram repetidas por diversas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, gerando um verdadeiro efeito cascata, o que ajuda a explicar a grande difusão desse instrumento na atividade legislativa.¹⁴

Percebe-se, de fato, maior maturidade normativa na regulamentação das audiências públicas do Poder Legislativo, o que é coerente com a sua essência de *locus natural* da participação popular.

No Poder Judiciário, as audiências públicas foram introduzidas pela Lei nº 9.868/99, que se refere ao procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, e pela Lei nº 9.882/99, que se refere à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Elas são convocadas para que especialistas nos temas em discussão apresentem informações e relatos de suas experiências, a fim de auxiliar no processo decisório. Cabe ao ministro relator convocar a audiência pública e os experts sobre o tema em julgamento, o que significa o reconhecimento, por parte do Judiciário, de que necessita de apoio técnico para a tomada de decisões complexas.¹⁵

Pela leitura da Lei nº 9.868/99, nota-se que a audiência pública constitui uma forma de instrução do processo de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), eis que ela está prevista como forma de complementar as informações existentes nos autos ou acrescentar elementos técnicos por meio de especialistas. Isso porque a lei faz menção aos termos “esclarecimento” e “informações adicionais”, conforme se depreende da redação do art. 9º, §1º:

Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de

¹³ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹⁵ VESTENA, Carolina Alves. Audiências públicas: diagnóstico empírico sobre os limites da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=91080>>. Acesso em: 9 maio 2014.

fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Além do objetivo de esclarecimento e de adição de informações à instrução do processo, a audiência pública no STF possui o traço da oralidade, pois se presta a “ouvir depoimento de pessoas com experiência e autoridade na matéria”. Além disso, nota-se o caráter acentuadamente informativo dessa audiência, já que não estão previstos debates durante a sua realização. Para as demais formas de complementação da instrução processual (solicitação de informações adicionais e nomeação de perito para elaboração de parecer) não se faz necessária a forma oral.

Não há regulamentação em pormenores dessa audiência pública, o que confere abertura ao ministro relator para definir o seu procedimento nos processos em que elas forem realizadas. A lei somente menciona que elas serão realizadas no prazo de trinta dias, contados da solicitação do relator.

Poder-se-ia dizer que as inovações trazidas pelas Leis nºs 9.868/99 e 9.882/99 representam uma contribuição para uma interpretação pluralista da Constituição, pois, de acordo com Peter Häberle, experts e pessoas interessadas da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal, o que torna pluralista o processo de formação e de desenvolvimento posterior dessa decisão, por meio da democracia e de uma hermenêutica constitucional que propiciam uma mediação específica entre Estado e sociedade.¹⁶

No entanto, Carolina Alves Vestena, a partir de uma análise empírica das audiências públicas no STF, constata que não há ampla participação nessas audiências, pois a restrição a “pessoas com autoridade e experiência no tema” produz um filtro que restringe quais indivíduos poderão se pronunciar, o que limita a participação à comunidade científica em torno dos temas. A participação de movimentos populares e da sociedade civil torna-se secundária. A crítica da autora às audiências públicas judiciais consiste na presença de um reforçado caráter técnico em detrimento de uma suposta democratização.¹⁷

Por outro lado, as funções e os objetivos do Poder Judiciário são diversos do Poder Legislativo, inclusive no que diz respeito à participação popular, o que leva à indagação sobre os limites das contribuições pluralistas na atividade judicial, de cunho eminentemente técnico. Em outras palavras, no Poder Judiciário, essa abertura poderia ser feita a

¹⁶ Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 18.

¹⁷ Audiências públicas: diagnóstico empírico sobre os limites da participação social, op. cit.

qualquer segmento popular ou deveria ficar restrita a manifestações técnicas?

Nota-se que essa previsão normativa é restrita ao âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), carecendo de regulamentação nas demais instâncias do Poder Judiciário.

Como demonstrado, no Poder Legislativo e no Poder Judiciário federais, há um regime jurídico uniforme para as audiências públicas; enquanto na Administração Pública, esse regime é diversificado, conforme será demonstrado no próximo item.

4 Regime jurídico das audiências públicas administrativas

O direito administrativo brasileiro não é codificado, ou seja, suas normas não estão englobadas num único texto, como ocorre com o direito civil. Desse modo, existem leis esparsas para tratar dos diversos capítulos dessa disciplina, como ocorre com os serviços públicos, sem que se forme um todo sistematizado.¹⁸

Ao mesmo tempo, existem várias normas versando sobre um mesmo assunto, como ocorre com os servidores públicos, o que leva a uma pluralidade de regimes jurídicos relativos a um mesmo fenômeno. Sendo assim, as hipóteses de punição de um servidor federal não são as mesmas de um servidor estadual, eis que ambos estão submetidos a estatutos diferentes.

Porém, isso não impede a conceituação e o tratamento sistematizado dos institutos de direito administrativo. No exemplo dado, mesmo diante de hipóteses legais diferentes de punição de servidor público, é possível estudar esse tema de forma integrada e até mesmo conceituá-lo.

O que se deve ter em mente é a maior dificuldade de conceituação no Direito Administrativo e a necessidade de observância dos distintos regimes jurídicos no momento de sua aplicação.

Tal característica desse ramo do Direito é imprescindível para o estudo e entendimento das audiências públicas.

Como demonstrou o histórico das audiências públicas e a sua abordagem nas funções estatais, elas são tratadas por leis diversas, o que implica na existência de regimes jurídicos diferentes para regulá-las. Elas se iniciam com a Resolução CONAMA nº 01/1986 para informações no bojo dos Estudos de Impacto Ambiental. Posteriormente, diversas outras leis trataram do assunto, como a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 9.427/96 (ANEEL), cada uma delas com um regime jurídico diferente.

Por outro lado, como bem observa Odete Medauar, nos dias de hoje, o enfoque na codificação ressurgiu em partes do Direito Administrativo, particularmente no processo administrativo, o que levou diversos países, como Alemanha, Itália, Portugal e Brasil a ado-

¹⁸ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 41.

tarem uma codificação parcial das normas desse ramo.¹⁹

No Brasil, esse fenômeno se deu com a criação das leis que regulam os processos administrativos em diversos níveis federativos, em especial pela Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

Essa recente codificação do processo administrativo, por meio da Lei nº 9.784/99, não impede a diversidade de regimes jurídicos sobre audiências públicas, eis que aquelas previstas para situações específicas permanecem disciplinadas pelas respectivas leis. Além disso, devido à autonomia administrativa dos entes federativos, cada entidade política disporá de regime próprio para tratar desse instituto.

Portanto, de fato, essa codificação é parcial, subsistindo diversos regimes jurídicos para tratar do tema, o que inclui as audiências públicas.

É certo que a lei do processo administrativo federal em muito contribuiu para uma uniformização desse assunto em razão de sua aplicação geral e subsidiária. Explica-se: não havendo lei específica para dispor sobre procedimento administrativo, aplica-se a Lei nº 9.784/99. Do mesmo modo, havendo lei própria que não disponha sobre audiências públicas, elas poderão ser invocadas de modo subsidiário com fundamento na lei geral e de acordo com as regras por ela traçadas.

Entendimento semelhante é comungado por Irene Patrícia Nohara. Segundo ela, a Lei nº 9.784/99 não trouxe propriamente uma novidade em termos de participação popular, pois leis especiais já a previam, como é o caso da lei de licenciamento ambiental. Contudo, essa lei trouxe avanços devido ao seu caráter de lei geral aplicada, no âmbito federal de forma subsidiária nos termos de seu art. 69, aos regramentos específicos, o que assegura a participação popular em qualquer procedimento em que não haja disciplina legal preestabelecida ou até para complementar o que existe do assunto disciplinado, desde que não haja contrariedade.²⁰

A diversidade normativa apontada no histórico também não é capaz de disciplinar os requisitos genéricos para que as audiências públicas possam ser operadas. Assim, como não há um regime jurídico processual previsto em lei, cabe ao poder normativo disciplinar o funcionamento das audiências públicas.

Além de reconhecer a inexistência de uma definição legal, de caráter geral, sobre as audiências públicas, Fábio Gomes dos Santos menciona que a prática administrativa também não contribuiu para a sua identificação, pois o Poder Público denomina de “audiências públicas” situações distintas, que poderiam não ser consideradas como tais.²¹

Ainda deve ser considerada a autonomia normativa dos entes federados, que permite a eles a produção de suas próprias normas sobre audiências públicas, na esfera mu-

¹⁹ Op. cit.

²⁰ Participação popular no processo administrativo, op. cit. p. 77/78.

²¹ Audiências públicas administrativas no direito brasileiro. São Paulo, 2013, 309 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, USP, 2013, p. 26-27.

nicipal e na estadual, dotando-as inclusive de peculiaridades relevantes.²²

Tal quadro demonstra a falta de uniformidade nos procedimentos previstos legalmente para as audiências públicas e, naturalmente, a sua dificuldade conceitual. Por outro lado, mesmo com a diversidade de regimes jurídicos apontada, é possível identificar características comuns às audiências públicas e se formular um conceito, tal como demonstram os itens subsequentes.

5 Audiências públicas na Administração: o conceito

A começar pelo §1º, do art. 1º do nosso diploma Constitucional, no qual se preceitua que todo o poder emana no povo que o deve exercer de forma direta ou a partir dos seus representantes legais, temos diversas outras previsões constitucionais versando sobre o que chamaremos de Administração Pública Dialógica, seguindo-se a nomeação dada por Gustavo Justino de Oliveira, quando tratou do tema da participação administrativa.²³

Dialógica na medida em que são previsões constitucionais que determinam o diálogo entre órgãos estatais decisores e seus cidadãos. É o caso do art. 29, XII, da Constituição Federal, no qual se aborda a colaboração no que tange ao planejamento municipal, do art. 194, parágrafo único, VII, sobre a seguridade social; do art. 198, III, sobre as ações e serviços públicos da saúde; e do art. 204, II – nas ações governamentais de assistência social. Enfim, trata-se de uma demonstração não taxativa de uma tendência para a qual aponta a gestão administrativa de nossa época, de modo a realizar um chamamento do povo à decisão administrativa.

Trata-se ainda do povo como destinatário destas prestações, um destinatário, porém, que paulatinamente abandona sua posição passiva e apática, cedendo a comandos verticais de uma hierarquia pouco acessível, trata-se agora de uma nova perspectiva de destinatário, dentro também de uma concepção de colaborador, cujo papel é o de caminhar junto com a Administração na escolha dos assuntos que lhe disserem respeito.

Do que foi dito, no âmbito da Administração Pública, definiremos então audiência pública como instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer um do povo no dia, no horário e no local determinados em editais impressos no Diário Oficial, para que então aproveitem a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar, enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema predefinido, um tema que, via de regra, exigiu o chamamento de uma audiência pública, justamente em razão de se tratar de assunto de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade anônima, cuja voz precisa ser compreendida pelo órgão decisor.

Bem, como visto anteriormente, além das previsões constitucionais, há também leis

²² SANTOS, Fábio Gomes dos. Audiências públicas administrativas no direito brasileiro, op. cit., p. 54.

²³ Cf. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Jurema Villela. Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 29.

específicas nas quais é feita a determinação expressa da ocorrência de audiência pública, caso em que são impostos limites à discricionariedade administrativa, citemos o exemplo da Lei nº 8.666/93, no caput do seu art. 39, e da Lei nº 10.233/01, art. 68, além de ser bastante comum a obrigatoriedade das audiências públicas na regulamentação das agências regulatórias. Naturalmente, quando há previsão expressa em legislação específica, a maneira como se apresenta a audiência pública seguirá suas determinações.²⁴ Em melhores palavras, a definiu Moreira Neto:

[...] instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.²⁵

Em sentido semelhante, também Eduardo Fortunato Bim: “[...] a audiência pública visa informar e expor o conteúdo da decisão ou futura decisão à sociedade, promovendo a discussão sobre o tema ao dirimir as dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito”²⁶

Em confluência com os dois autores, concordamos que se trata de um instituto de participação popular, ressaltando justamente o aspecto de que é a participação que dará à decisão sua legitimidade. Afinal de contas, o fim primordial da Administração Pública não deve ser outro além da concretização dos direitos previstos constitucionalmente, sendo que para atingir esse propósito é necessário que esteja em comunicação e colaboração com os detentores destes direitos.

5.1 Dever e direito de participação

Foi dito sobre as audiências públicas que se trata de um chamamento feito pelo Poder Público aos seus cidadãos, mas para que não se cometa qualquer imprecisão neste instituto, bastante difícil de ser abordado, é preciso que se mencione que é também possível, em alguns casos, que interessados solicitem a realização de uma audiência pública, caso em que, “se formulado e deferido pela Administração, a realização ou emprego desse

²⁴ O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, criado pela Presidenta da República, Dilma Roussef, entre outras providências visa à instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Para os fins do presente artigo, será mencionada a definição de audiência pública trazida pelo art. 2º, VIII: audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais. Destaquemos, porém, que o citado decreto foi sustado pela Câmara dos Deputados, na data de 28 de outubro de 2014, cabendo agora ao Senado Federal decidir em última instância sobre o tema.

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 129.

²⁶ BIM, Eduardo Fortunato. Audiências Públicas no Direito Administrativo e Ambiental. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coord.). Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais, individuais e coletivos, op. cit., p. 216.

instrumento torna-se obrigatória”.²⁷

Esta possibilidade nos remete a uma particularidade da administração pública participativa que precisa ser bastante sublinhada. Trata-se sim de um direito a opinar sempre que a decisão a ser tomada afete diretamente um assunto do seu interesse, mas para que esse direito seja efetivo é necessário contrapartida caracterizada como dever cívico, ou seja, dever de se atualizar sobre os assuntos públicos, de consultar o Diário Oficial, de ser um cidadão atuante perante a coisa pública.

Enfim, ao expor sobre a caracterização da audiência pública é, a nosso ver, essencial que ela seja mostrada a partir do prisma equilibrado de ser direito e dever, como aliás, tudo o mais que envolva a cidadania, na medida em que a vida em sociedade requer que tenhamos uma postura colaborativa perante o coletivo e para ter esta postura é essencial que saibamos exatamente a posição a ocupar num jogo público.

5.2 Características gerais

Na esfera administrativa, pautada no princípio geral do formalismo moderado,²⁸ a audiência pública ocorrerá em qualquer fase do processo administrativo, antes da decisão ser tomada ou já na fase decisória, podendo inclusive se dar posteriormente já na fase de execução.²⁹ A diferença essencial se dá quanto ao efeito que terá, de modo que ocorrendo em fase anterior à decisão, desde que não exista lei em sentido contrário, o efeito não será vinculativo. Para que este efeito ocorra, a audiência precisa ocorrer ao longo da fase decisória. Muito embora seja este um assunto polêmico que divide muito os doutrinadores, havendo aqueles que defendam a existência deste efeito vinculativo, em certos casos, para tanto, deve a audiência pública ser instituída mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, aponta-se neste sentido Gustavo Justino de Oliveira e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, havendo outros que se posicionam absolutamente contra qualquer efeito vinculativo, afirmando, em síntese, que não é correto que o decidido por uns poucos que compareceram à audiência vincule todos os demais e a própria Administração, nesta corrente está a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo que considerou a audiência pública algo exclusivamente de finalidade consultiva, coletando opiniões.³⁰

Luigi Bobbio, grande crítico da democracia participativa, chegou inclusive a afirmar que: “sua força [do fórum participativo] deve residir na influência que consegue exercer, não nos poderes legais que lhes foram atribuídos”.³¹ Como mea culpa, este autor afirma

²⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa, op. cit., p. 21.

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 210.

²⁹ Ocorrendo na fase executória, de acordo com os estudos de João Baptista Machado, os cidadãos se limitarão a sugestões marginais que não modifiquem sobremaneira o Plano administrativo traçado anteriormente. Cf. MACHADO, João Baptista. Participação e descentralização. São Paulo: Livraria Almedina, 1982. p. 42.

³⁰ TJSP, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, v. u., AI nº 0075731-61.2007.8.26.0000 (668.940.5/0-00), rel. Des. Antonio Celso Aguillar Cortez, j. em 27.09.2007, DOE, 12 nov. 2007.

³¹ BOBBIO, Luigi. Dilemmi dela democrazia partecipativa. Democrazia e Diritto, Roma, 2006, fasc. 4, p. 22. No original:

que: “nada é mais frustrante, para quem participa, do que perceber que as conclusões alcançadas coletivamente depois de tanto empenho foram ignoradas, instrumentalizadas ou distorcidas por policy makers”³²

Em prol deste estímulo que deve ser dado a este instituto recente, a nosso ver, é essencial que mesmo nos casos em que o efeito não for vinculante, a Administração Pública reconheça o que foi discutido em audiência, pautando a sua decisão nos argumentos ouvidos e se de fato não concordar com a pertinência deles que então tenha a paciência de explicar o porquê da não consideração do argumento da maioria.

Na dissertação de mestrado escrita por Fábio Gomes dos Santos, encontramos suporte bibliográfico pautado na ampla análise de casos práticos feita por esse autor, no âmbito das audiências públicas que se dão na esfera administrativa, assim, para ele:

Na prática, as audiências têm constituído apenas espaços de diálogo, não sessões deliberativas onde se pretenda decidir sobre os temas em pauta. O usual é que os debates sejam preenchidos por manifestações variadas, nem sempre relacionadas ao tema em pauta e muitas vezes contraditórias. Seria muito difícil, em alguns casos, saber inclusive ao que exatamente o Poder Público estaria vinculado.³³

Neste excerto é de se constatar a dificuldade prática encontrada por este instituto para organizar os debates que ali se processam, o que, a nosso ver, é uma consequência de sua recente implementação, a qual trouxe consigo resistências de toda ordem e dificuldade de manejo, claro que isso tem potencial para gerar uma clareza deficiente que impossibilita uma linha comum para se falar em vinculação decisória.

De todo modo, embora as dificuldades evidentes do mundo prático, deve ser uma busca comum o desenvolvimento deste instituto, sendo então um dever também da Administração buscar o consenso, aliás, mais que isso, trata-se de uma forma de legitimar sua decisão perante o povo, enquanto verdadeiro titular do poder.

De realização compulsiva ou facultativa, conclui-se ser a máxima finalidade da audiência pública o esclarecimento. Com ênfase nesta palavra: esclarecimento. Afinal de contas, da relação colaborativa entre Administração e cidadãos nasce o direito/dever recíproco de que um esclareça o outro. A autoridade que tem consigo o monopólio da última decisão precisa esclarecer seus afetados do porquê da sua ocorrência, em igual medida, o povo também precisa esclarecer o porquê de suas opiniões sobre o tema abordado, precisa dar um feed back à Administração. Ora, junto com Kliksberg acreditamos que: “[...] os juízes mais indicados para avaliar os efeitos reais dos programas sociais são

“La loro forza deve risiedere nell’influenza che riescono a esercitare, non nei poteri legali che sono loro attribuiti” (tradução livre).

³² Ibidem, p. 22. No original: “Nulla è più frustrante, per chi partecipa, di accorgersi che le conclusioni raggiunte coletivamente dopo tanto impegno sono ignorate, strumentalizzate o distorte dai policy makers.”

³³ SANTOS, Fábio Gomes dos. Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro, op. cit., p. 127.

seus destinatários”.³⁴ É este esclarecimento que talvez leve a uma finalidade ainda maior à audiência pública: a busca de consenso.

Quanto ao mais, no que tange às características, é de se mencionar que inexistindo determinação legal em sentido contrário, prevalece certa discricionariedade. A divulgação da ocorrência da audiência pública é obrigatória no que tange ao Diário Oficial, não a outros meios, mas não há um prazo para que isso seja feito com antecedência, quando muito o que se pode esperar é que se tenha razoabilidade. O que existe é, por exemplo, no caso do §1º, do art. 2º, da Resolução CONAMA nº 9/87, segundo Eduardo F. Bim, a previsão expressa de um prazo de 45 dias, mas é para que o interessado solicite a realização da audiência pública.³⁵ Discricionariedade também quanto ao número de audiências necessárias para que se chegue à decisão final. Em igual medida, cabe à autoridade decidir o local, o dia e o horário. Haverá, sempre que não houver lei estabelecendo o contrário, discricionariedade administrativa na escolha da maneira de se estruturar uma audiência pública. A forma de sua realização exige a oralidade, de preferência bilateral, pois, a nosso ver, inexistente sentido no silêncio de qualquer das partes, seja como for, mesmo para diferenciar a audiência da consulta pública, ela deve ser oral.

Por fim, é de se pontuar os limites à discricionariedade, na medida em que ela não justifica a arbitrariedade autoritária, o que invalidaria toda a razão de ser da audiência pública. Contra possíveis excessos, é de se acionar o Ministério Público para que, sendo o caso, ela seja invalidada, fundamentando-se tal anulação no desvio de poder ocorrido. Pode isso se dar devido ao fato de terem sido colocados obstáculos à participação popular.³⁶ Esses obstáculos podem estar relacionados à escolha do local, à divulgação ter ocorrido em prazo fora da razoabilidade, ao impedimento na exposição das ideias dos participantes, enfim. Há meios para se conter a discricionariedade administrativa, é de se pontuar isso neste instituto ainda jovem, mas de grandes promessas à forma como se constrói a gestão da coisa pública em nosso país.

6 Experiências e estudos de casos de audiências públicas

Serão analisadas três audiências públicas: duas realizadas pelo Poder Judiciário e uma pela Administração Pública.

No âmbito do Poder Judiciário, a primeira audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal foi convocada em dezembro de 2006 pelo Ministro Ayres Britto, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510, e realizada em 20 de abril de 2007. Referida

³⁴ KLIKSBERG, Bernardo. Como por em prática a administração? Algumas questões estratégicas. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005. p. 77.

³⁵ BIM. Audiências Públicas no Direito Administrativo e Ambiental, op. cit. p. 219.

³⁶ Cf. TJSP, 3ª Câmara de Direito Público, Agravo de instrumento, Processo nº 2057738-24.2014.8.26.0000, rel. Des. Camargo Pereira, j. em 15.04.2014. Nessa decisão foram suspensas sete audiências públicas por terem sido convocadas em desacordo com os princípios da plena informação, da publicidade, da eficiência e da supremacia do interesse público. As audiências públicas versavam sobre o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.

ADI versa sobre a impugnação de dispositivos da Lei nº 11.105/2005, denominada Lei de Biossegurança. Nesse sentido, merece destaque a decisão do Supremo Tribunal Federal:

Ante a saliente importância da matéria que subjaz a esta ação direta de inconstitucionalidade, designei audiência pública para o depoimento de pessoas com reconhecida autoridade e experiência no tema (§1º do art. 9º da Lei n. 9.868/99). Na mesma oportunidade, determinei a intimação do autor, dos requeridos e dos interessados para que apresentassem a relação e a qualificação dos especialistas a ser pessoalmente ouvidos. Pois bem, como fiz questão de realçar na decisão de fls. 448/449, 'a audiência pública, além de subsidiar os Ministros deste Supremo Tribunal Federal, também possibilitará 'a maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário desta nossa colenda Corte'. Sem embargo, e conquanto haja previsão legal para a designação desse tipo de audiência pública (§1º do art. 9º da Lei n. 9.868/99), não há, no âmbito desta nossa Corte de Justiça, norma regimental dispondo sobre o procedimento a ser especificamente observado. Diante dessa carência normativa, cumpre-me aceder a um parâmetro objetivo do procedimento de oitiva dos expertos sobre a matéria de fato da presente ação. E esse parâmetro não é outro senão o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no qual se encontram dispositivos que tratam da realização, justamente, de audiências públicas (arts. 255 usque 258 do RI/CD). Logo, são esses os textos normativos de que me valerei para presidir os trabalhos da audiência pública a que me propus. Audiência coletiva, realce-se, prestigiada pela própria Constituição Federal em mais de uma passagem, como verbi gratia, o inciso II do §2º do art. 58, cuja dicação é esta: '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; [...]'.³⁷

Todavia, a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi declarada improcedente em maio de 2008, com os votos dos ministros fundamentados em informações discutidas na audiência pública.

Pois bem, somente no ano de 2009 foi regulamentado o instituto de audiência pública perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Emenda Regimental nº 29/2009.³⁸

Diante da delonga do lapso temporal, verifica-se, portanto, um processo recente e lento do exercício do princípio democrático previsto na Constituição Federal no Poder Judiciário.

Observa-se a opção do legislador em utilizar o termo convocação e não apenas solicitação. Do latim *convocare*, convocar significa constituir, fazer reunir, convidar.³⁹ Portanto,

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.510, Relator Ministro Carlos Ayres Britto, decisão monocrática, julgamento em 16.03.2007, DJ, 30 mar. 2007.

³⁸ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/emendaregimental029-2009.pdf>> . Acesso em: 21 abr. 2014.

³⁹ Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&pa>>

o instrumento convocatório para a realização de audiência pública será via despacho do Ministro Relator.

Para Fabrício Juliano Mendes Medeiros⁴⁰ a primeira audiência no Supremo Tribunal Federal:

[...] representou mais um sinal de abertura do procedimento de interpretação constitucional, dado que, mediante a participação dos experts indicados pelo autor, pelos requeridos e pelos amici curiae, a Corte Constitucional brasileira assegurou a efetiva participação da sociedade organizada no processo de fiscalização da higidez constitucional do artigo 5º e parágrafos da Lei de Biossegurança.

No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, denominado guardião da Constituição, dispõe em seu regime interno sobre algumas peculiaridades das audiências públicas.

Dessa forma, não se determina uma quantidade mínima dos espectadores no local real da audiência pública. Na verdade, os lugares disponíveis serão conforme o local de realização. Assim, o critério utilizado é a ordem de chegada, respeitada a reserva aos participantes e à imprensa.

Entretanto, para o ingresso na audiência pública será necessário observar os mesmos critérios de vestimenta utilizados nas Sessões Plenárias. Portanto, os homens deverão trajar terno completo, ou seja, blazer, calça social, camisa social, gravata e sapato social, e as mulheres deverão vestir calça, saia ou vestido sociais, necessariamente acompanhados de blazer.

Ademais, o espectador não se limita apenas ao participante do local. Neste caso, as audiências públicas buscam atingir toda a sociedade civil desde transmissão pela TV Justiça e pela Rádio Justiça, e mídia virtual.

Já a audiência pública convocada em decorrência da ADI nº 4.650, que versa sobre a influência do poder econômico nas eleições, contou com a presença de 36 expositores, representantes de entidades governamentais, empresariais, partidos políticos e a sociedade em geral.⁴¹ Os especialistas participantes foram aprovados pelo Ministro Relator Luiz Fux, responsável pela convocação da audiência pública e cronograma. Os participantes aprovados foram divididos em dois dias, e com o prazo de quinze minutos de exposição dos conhecimentos da matéria pertinente contida nos autos da ADI.

Concordamos com Fabiano Juliano, que expõe:

lavra=convocar>. Acesso em: 21 abr. 2014.

⁴⁰ MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 9, n. 84, p. 41-48, abr./maio 2007.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/NotasTaquiograficasFinanciamentoCampanhas.PDF>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

[...] para que jurisdição constitucional possa bem exercer a sua função é necessário que ela esteja democraticamente aberta às várias correntes de pensamento que coexistem na sociedade. Mas não é só. É também preciso assegurar meios para que a sociedade civil organizada possa contribuir na formação do pensamento dos intérpretes oficiais.

Nesse contexto, cabe destacar que o Poder Judiciário registra e disponibiliza o conteúdo dos debates da audiência pública, marcada pela oralidade, e documentos consultados no sítio do Supremo Tribunal Federal bem como em redes sociais como o You Tube.⁴² Além disso, o objetivo da Audiência Pública, conforme o Ministro Luiz Fux, visa exatamente a que o Supremo Tribunal Federal possa auferir, junto à coletividade, a sua colaboração nesse novo processo democrático participativo.

Para configurar a legitimidade do desenvolvimento de uma audiência pública é imprescindível ouvir os personagens do tema proposto. Para tanto, percebe-se que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, convocou-se o *amicus curiae* para o entendimento técnico especializado, diferentemente do que ocorre no âmbito da Administração Pública, como veremos adiante.

Destaca-se que é defeso ao Poder Judiciário determinar a realização de audiência pública por parte da Administração Pública para a instrução de processo judicial. A Lei nº 9.868/99, que regulamenta o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, prevê em seu art. 9º, §1º, a realização de audiência pública por membro do Poder Judiciário, não conferindo ao juiz da causa poderes para transferir tal providência à Administração Pública.⁴³

No âmbito da Administração Pública, será analisada a experiência da Cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Trata-se da primeira audiência pública da história do transporte público, que teve por objeto o edital do transporte coletivo e foi realizada no ginásio esportivo da cidade, denominado Tesourinha, no dia dez de março de dois mil e catorze. O cronograma previa o tempo de três minutos para cada inscrito, após prévia inscrição no local da audiência.

Ocorre que, iniciada a audiência pública com a participação de seiscentos e dezessete pessoas cadastradas, representantes de entidades da sociedade civil, durou cerca de trinta minutos em razão de tumultos e depredações das instalações no ginásio por parte de alguns participantes.

Entretanto, após a confusão e interrupção da audiência pública, a Administração Pública, conforme nota publicada,⁴⁴ considerou válida a audiência pública e justificou

⁴² Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=K6YqPG4kQBC>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

⁴³ TJ-ES, Segunda Câmara Cível, AI nº 22089000057, Rel. Des. Substituto Dair José Bregunce de Oliveira, j. em 21.10.2008, DJES, 1º dez. 2008, p. 11.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/apos-manifestacao-no-tesourinha-prefeitura-de-porto-alegre-cancela-audiencia-sobre-licitacao-do-transporte/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

legitimidade da participação da população pelas vinte e três reuniões anteriormente realizadas nas regiões do Orçamento Participativo, onde compareceram mais de mil e setecentas pessoas.

Ao contrário das audiências públicas do Poder Judiciário, não foi disponibilizada a ata no site da Prefeitura da Cidade de Porto Alegre. Dessa forma, ressalta-se a lição de Fernando Figueiras “accountability é um princípio de legitimação e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade”.⁴⁵

Desta feita, as audiências públicas são marcadas pela busca da promoção do interesse público. Nesse sentido, concordamos com Fábio Gomes ao destacar que “as audiências devem ser promovidas visando os interesses da coletividade, não apenas daqueles que participem dos debates, mas também dos ausentes”.⁴⁶

Logo, observe-se que a Administração Pública na tentativa de promoção das audiências públicas, ao conferir publicidade ao debate público, pode sofrer eventuais transtornos de manifestações de participação popular, como no caso de Porto Alegre. Por outro lado, confere-se o exercício da cidadania; assegura-se o cumprimento da democracia; confere-se a oportunidade de identificar a opinião popular, bem como induz a administração pública a agir de forma mais eficiente.

7 Conclusão

De todo o exposto, aponta-se a conclusão primeira de que há ainda, no plano conceitual, bastante dificuldade para se precisar o que seja um instituto de participação popular. Embora sejam muitos os diplomas que procuram regulamentar suas formas, como de fato são diversos os tipos normativos que tratam de audiências públicas, é da incapacidade de reduzir o fenômeno inteiro à norma que surge a imensa dificuldade de delimitar o que seja um instituto de participação popular, pois seria o mesmo que delimitar com toda a precisão o conceito de democracia participativa, sua exata distinção de democracia deliberativa.⁴⁷

Ainda que saibamos o histórico do instituto e seus parâmetros normativos, nem assim se pode fechá-lo em três ou quatro linhas de sentido absoluto, isso em virtude de permanecer em construção. A abertura do processo que leva à formação da vontade estatal por meio da participação popular ainda precisa passar por muitas transformações e recíprocas concessões. Enfim, a audiência pública, enquanto forma de participação popular, é um instituto recente e como tal ainda não foi plenamente desenvolvido.

⁴⁵ FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, 2011, p. 84.

⁴⁶ SANTOS, Fábio Gomes dos. Audiências públicas administrativas no direito brasileiro, op. cit., p. 41.

⁴⁷ Sobre a democracia deliberativa cf. HELD, David. Models of democracy. 3. ed. Stanford: Stanford University Press, 2006. p. 231 e ss.

Além disso, aponta-se uma certa resistência que ainda se tem em sua adoção, um certo preconceito motivado pela desconfiança na capacidade decisória do povo e na eficácia de um procedimento que a adota, em termos de rapidez processual.⁴⁸ Nota-se, entretanto, uma boa impressão a respeito das audiências públicas, na medida em que é muito fácil intuir que das transformações pelas quais passa o Estado, enfocando-se a Administração Pública, a participação popular é uma tendência progressiva, assistiremos ainda à evolução deste instituto que sem dúvida alguma possui grandes promessas.

As audiências públicas são uma forma de efetivar a Administração Pública dialógica, quanto a isso não se pode ter dúvidas, os únicos questionamentos que podem existir estão na eficácia e no alcance que este instituto apresentará conforme for o seu desenvolvimento, resta que prossigamos a acompanhá-lo, fazendo deste artigo um incentivo para tanto.

Public Hearings: History, Concept, Features and Case Study

Abstract: This paper promotes an empirical and theoretical analysis of public hearings. Therefore, addresses the following issues: emergence and historical development of public hearings in Brazilian law, ways of using the "state functions", "legal framework", concept and analysis of judicial precedents. It makes use of theoretical method for the analysis of literature sources on the subject and the empirical method "(inductive)" for the analysis of tangible cases. In the end, notes that the growth of public hearings can contribute to the improvement of the Brazilian public administration and for the political-administrative decisions.

Key words: Public hearing. Democracy. Popular participation. Administrative procedure.

Referências

- BIM, Eduardo Fortunato. Audiências Públicas no Direito Administrativo e Ambiental. In: DE MORAES, Alexandre; KIM, Richard Pae (Coord.). Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais, individuais e coletivos. São Paulo: Atlas, 2013.
- BOBBIO, Luigi. Dilemma della democrazia partecipativa. Democrazia e Diritto, Roma, 2006, fasc. 4.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.510, Relator Ministro Carlos Ayres Britto, decisão monocrática, julgamento em 16.03.2007, DJ, 30 mar. 2007.
- CABRAL, Antonio. Os efeitos processuais da audiência pública. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 22, n. 7, p. 789-790, jul./2006.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, 2011.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade.

⁴⁸ Prova cabal dessas incertezas foi dada pelas discussões em torno do Decreto nº 8.243/2014, que Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Revista Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, v. I, n. 8, nov. 2001.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HANICOTE, Robert. *Devoirs de l'homme et constitutions: contribution à une théorie générale du devoir*. Paris: L'Harmattan, 2007.

HELD, David. *Models of democracy*. 3. ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. *Como por em prática a administração? Algumas questões estratégicas*. In: FUNDAÇÃO Luís Eduardo Magalhães. *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005.

MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: RT, 2010.

MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 2007. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. *O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história*. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 9, n. 84, p.41-48, abr./maio, 2007.

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. *Audiência pública no Supremo Tribunal Federal*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NOHARA, Irene Patrícia. *Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos*. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, ano 34, n. 135, jul.-set. 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Participação administrativa*. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Jurema Villela. *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SANTOS, Fabio Gomes dos. *Audiências públicas administrativas no direito brasileiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. *O processo administrativo e o seu sentido profundo no Brasil*. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011.

VESTENA, Carolina Alves. *Audiências públicas: diagnóstico empírico sobre os limites da participação social*. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, out./dez. 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 237-257, out./dez. 2015.

Recebido em: 05.02.2015

Aprovado em: 06.04.2015