



A AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL EM SUA MODALIDADE VIRTUAL COMO MECANISMO EFETIVO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E GARANTIA DO DIREITO DA CIDADE

The environmental public hearing in its virtual form as an effective mechanism for popular participation and right to the city

Rafael Daudt D'Oliveira¹

Universidade de Coimbra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8566-4911>

E-mail: rafaeldaudt@hotmail.com

Mateus Stallivieri da Costa²

Fundação Getúlio Vargas

E-mail: mateusstallivieri@gmail.com

Maurício Jorge Pereira da Mota

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9722-1330>

E-mail: mjmota1@gmail.com

Trabalho enviado em 14 de março de 2025 e aceito em 13 de março de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

¹ Advogado. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Doutorando em Direito Público e Mestre em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade de Coimbra, Portugal. Especialista em Direito Ambiental e Bacharel em Direito pela Puc-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Professor de Direito Ambiental da Puc-Rio. Professor de Direito Administrativo e Ambiental da ESAP-Escola Superior da Advocacia Pública. Ex-Conselheiro do Conama e do Conema-RJ. Ex-Procurador-chefe do Instituto Estadual do Ambiente-RJ. Sócio do escritório Daudt Advogados. Autor do livro "A Simplificação no Direito Administrativo e Ambiental". Autor de diversas publicações sobre direito ambiental no Brasil e na Europa.

² Advogado. Doutorando em Direito e Desenvolvimento pelo PPGD da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Mestre em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo IBMEC/SP. Especialista em Direito e Negócios Imobiliários pelo IBMEC/SP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.



RESUMO

Antes do advento da pandemia causada pela Covid-19, as audiências públicas eram, em sua grande maioria, realizadas presencialmente, sendo esse paradigma particularmente consolidado nas audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental. Com as restrições sanitárias e o impedimento da realização da modalidade presencial, passou-se a defender e instituir audiências públicas ambientais na modalidade virtual. O presente artigo debruça-se quanto à compatibilidade entre esse novo modelo e os preceitos da participação popular, tendo como marco teórico a concepção da simplificação da Administração Pública. Através de revisão bibliográfica dedutiva, constatou-se que a simples realização da audiência pública ambiental virtual não apresenta impedimentos em relação à participação popular e pode, inclusive, ampliar esta participação, garantindo assim a oitiva dos interessados e permitindo a concretização do direito da cidade. É necessário, porém, instituir procedimentos específicos para cada caso, principalmente no tocante à acessibilidade de minorias e comunidades tradicionais.

Palavras Chave: Audiência Pública - Participação Popular - Licenciamento Ambiental - Simplificação da Administração Pública – Direito da Cidade

ABSTRACT

Before the advent of the pandemic caused by Covid-19, public hearings were mostly held in person, and this paradigm was particularly consolidated in public hearings held within the scope of environmental licensing. With health restrictions and the prohibition of holding in-person hearings, virtual environmental public hearings began to be advocated and instituted. This article focuses on the compatibility between this new model and the precepts of popular participation, having as a theoretical framework the concept of simplifying Public Administration. Through a deductive bibliographic review, it was found that simply holding a virtual environmental public hearing does not present any impediments to popular participation and can even expand this participation, thus ensuring that interested parties are heard and allowing the realization of the right to the city. It is necessary, however, to institute specific procedures for each case, especially with regard to the accessibility of minorities and traditional communities.

Keyword: Public Hearing – Popular Participation – Environmental Licensing – Simplification of Public Administration

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da participação popular, afirmando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O comando constitucional apresenta dois mecanismos de participação popular na tomada de decisões da Administração Pública, o direto e o indireto, nos importando, para fins do presente artigo, o segundo.



Conforme indica o texto constitucional, ao lado da democracia indireta, caracterizada principalmente pela atuação de representantes eleitos no Poder Legislativo e no Poder Executivo, existe a democracia direta ou participativa. Segundo José Gomes Canotilho, essa segunda modalidade consiste na realização e estruturação de processos ou mecanismos que permitam aos cidadãos possibilidades reais e efetivas de exercer a atividade democrática, atuando nos processos de decisão, no controle crítico das opiniões divergentes e produzindo *inputs* dentro do sistema político (CANOTILHO, 2003, p.288). Ou seja, trata-se da contribuição real, efetiva e direta da construção das políticas, propostas e projetos de natureza pública³.

A participação popular, tanto na sua modalidade direta quanto na indireta, pode ser exercida pela sociedade nas esferas legislativa, administrativa ou judicial. O artigo propõe estudar um instrumento específico da participação direta dentro da atividade administrativa do Estado, sendo este a audiência pública virtual em matéria de meio ambiente, executada no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

As audiências públicas desempenham um papel especialmente importante na gestão, no uso e na ocupação do solo, sobretudo em áreas urbanas. As relações sociais, a vivência na cidade e os desafios de gestão exigem uma maior aproximação entre as políticas públicas e os indivíduos diretamente afetados por essas propostas. Nesse contexto, a garantia do direito à cidade está diretamente relacionada à escuta dos potenciais impactados, tornando a participação popular, por meio das audiências públicas, um instrumento fundamental para a coleta e a consideração dessas informações.

O escopo se justifica pela importância e influência das audiências públicas nos processos decisórios do Poder Executivo, chegando a afirmar Gustavo Justino de Oliveira que se trata de um dos principais meios de efetivação da democracia administrativa (OLIVEIRA, 1997, p. 271-281), uma vez que a audiência pública é um instrumento que possui como fundamento de validade constitucional justamente o princípio da participação popular, em consonância com os princípios da publicidade e transparência⁴.

Quando falamos em participação popular nos casos em que o bem jurídico tutelado é o meio ambiente, a questão ganha contornos ainda maiores de relevância, tendo em vista a consagração da oitava

³ Sobre a importância da participação popular nos processos de tomada de decisão: “A participação da sociedade civil funciona como importante instrumento de aprimoramento, monitoramento e governança democrática de políticas públicas. A participação popular propicia uma nova relação entre os cidadãos e o Estado, fazendo surgir uma cidadania ativa, consciente, que se transforma no elemento essencial para a defesa de interesses difusos e coletivos, bem como para a administração de um Estado.” (DAUDT D’OLIVEIRA, 2020, p. 61).

⁴ Alexandre Aragão advoga pela existência de uma ligação intrínseca entre a audiência pública com os princípios da publicidade, da transparência e da participação popular (ARAGÃO, 2020).

e intervenção dos cidadãos na tomada de decisões que impactam os recursos naturais. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1992, prevê de forma expressa, em seu Princípio 10, que a melhor maneira de tratar das questões ambientais é por meio da participação de todos os interessados, determinando, inclusive, que os Estados devem facilitar e estimular esses mecanismos, garantindo acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos⁵.

Dentro do Direito Ambiental, sem dúvidas a audiência pública tem maior destaque nos processos de licenciamento ambiental, com eventos que chegam a contar com milhares de participantes. Até pouco tempo atrás, essas audiências possuíam uma sistemática bastante consolidada, sendo realizadas de forma presencial, o que exige o deslocamento dos cidadãos até o local designado. Com o advento da pandemia causada pela Covid-19 e com as consequentes restrições sanitárias impostas, tornou-se necessário implementar mudanças no modelo, abrindo espaço para a realização de audiências em formato totalmente virtual, algo até então inédito e que de imediato sofreu resistências políticas e jurídicas.

É justamente sobre essas mudanças recentes que a pesquisa se debruça. Como problema principal foi desenvolvido o seguinte questionamento: a modalidade virtual de audiência pública ambiental, realizada no âmbito do processo de licenciamento ambiental, contempla os critérios necessários para garantir os preceitos e objetivos da participação popular? Como hipótese inaugural, assumimos que a sistemática desenvolvida durante a pandemia, desde que respeitadas as peculiaridades do caso concreto, permite a efetiva participação popular, cumprindo, assim, o objetivo do instituto.

O objetivo do trabalho é abordar os limites criados pela instituição das audiências públicas ambientais virtuais como meio de simplificação da atividade da Administração Pública. Para isso foi adotado um modelo de pesquisa dedutivo, partindo de concepções gerais para a especificidade do objeto delimitado, tratando-se de uma revisão bibliográfica descritiva e qualitativa, dotada de empirismo e com natureza prescritiva, superando a mera descrição dos achados e oferecendo a menção de alguns dos limites mencionados no objetivo.

1. ASPECTOS GERAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MODALIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DA CIDADE

⁵ “Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”.

Inaugurando a análise do instituto, cabe buscar um conceito para a audiência pública. O Ministério Público do Estado do Paraná a define como “uma reunião organizada em que a comunidade discute seus problemas e apresenta suas propostas e sugestões aos órgãos públicos, assegurando a participação popular na garantia do interesse público”⁶.

Em sentido semelhante à definição apresentada, Evana Soares trata a audiência pública como um instrumento que, apesar de não ser deliberativo, leva a uma decisão, trazendo legitimidade e transparência para o processo. Sua relevância para a decisão decorre do fato de que o responsável tem contato direto com diferentes posicionamentos de diferentes interessados no assunto (SOARES, 2002, p. 259–284).

De acordo com Lúcia Valle Figueiredo, a audiência se baseia na transparência da Administração Pública, trazendo o termo “*fair play* na conduta administrativa” (FIGUEIREDO, 2007, p. 14). Assim, segundo a autora, a audiência não deve ser uma mera formalidade, mas sim um momento que objetiva legitimar as ações e opções administrativas, podendo, inclusive, nos casos em que a lei impuser a sua realização, invalidar todo o procedimento decisório (FIGUEIREDO, 2007, p. 14).

Conforme as definições apresentadas, existe uma qualificação, não bastando apenas a realização formal do encontro, mas sim a efetiva participação. A audiência pública é uma reunião pública que deve ser transparente e com ampla comunicação e discussão entres os vários setores da sociedade e as autoridades públicas, devendo propiciar um saudável debate público que seja dinâmico, produtivo e democrático.

Como adiantado, a participação da sociedade civil não vincula a decisão da Administração Pública, mas gera uma obrigação de fundamentá-la, devendo o órgão competente demonstrar a escolha da melhor solução para a realização do interesse público, considerando, para isso, a realização dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (VIEIRA DE ANDRADE, 2007, p. 374)⁷. Nesse sentido, algumas questões

⁶ Definição disponível em <https://mppr.mp.br/pagina-4757.html>. Acesso em 4 maio de 2022: “Audiência Pública é o nome que define uma reunião organizada, em que a comunidade aponta seus problemas e apresenta suas propostas e sugestões aos órgãos públicos. Trata-se de um importante mecanismo que garante a participação popular na discussão e solução de assuntos de interesse público. O Ministério Público do Paraná realiza essas audiências para ouvir a comunidade, levantar informações e divulgar as ações realizadas para a solução de problemas que afetam a sociedade, buscando assim, a efetivação dos direitos previstos na Constituição e nas leis.”

⁷ Sobre a discricionariedade da Administração Pública: “Entende-se ainda que, na zona da discricionariedade (seja de decisão ou de avaliação) a actividade administrativa visa a aplicação da lei ao caso concreto, na procura da melhor solução, *orientada* pelo fim da norma (interesse público específico) e *regulada* por uma racionalidade jurídica (em obediência a princípios constitucionais de actuação e tendo em conta os direitos, liberdades, e garantias dos cidadãos); implica sempre numa *complementação concreta da previsão normativa* (preenchimento de uma ‘lacuna intra-legal’), mesmo quando pondera interesses concorrentes, o que se exprime ou se projecta nos ‘motivos’ em que fundamenta a escolha do conteúdo da decisão” (VIEIRA DE ANDRADE, 2013, p. 56).

são fundamentais para a garantia da efetividade das audiências públicas, como o escopo, a infraestrutura adequada, a capacidade institucional do órgão público responsável e o momento em que devem ser realizadas (FONSECA, Igor Ferraz et al, 2013, p. 56)⁸

Em relação à fundamentação legal, o instrumento da audiência pública possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, possibilitando às comissões criadas no Congresso Nacional a sua convocação⁹.

Na esfera infraconstitucional, é possível citar outros exemplos, como a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527 de 2011, que prevê a audiência pública como forma de garantir o acesso a informações públicas¹⁰, e a Lei de Processo Administrativo Federal, Lei Federal 9.784 de 1999, que permite ao juízo de autoridade, nos casos em que houver relevância, realizar audiência pública¹¹. Além disso, a Lei Federal 8.666 de 1993, que regulamenta atualmente o regime de contratações públicas, prevê a obrigatoriedade da realização de audiência pública prévia em situações nas quais a licitação ou o conjunto de licitações excedam determinado valor¹². Ainda, a nova Lei de Licitações, Lei Federal 14.133 de 2021, também contempla a possibilidade de realização de audiência pública “presencial ou a distância, na forma eletrônica”¹³.

⁸ Sobre conhecimento científico e audiências públicas no âmbito do STF recomendamos a obra: Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017) (LEAL, Fernando et al, 2018).

⁹ Constituição Federal de 1988: 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;

¹⁰ Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527 de 2011: Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

¹¹ Lei de Processo Administrativo Federal, Lei Federal 9.784 de 1999: Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

¹² Lei de Licitações, Lei Federal 8.666 de 1993: 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.

¹³ Nova Lei de Licitações, Lei Federal 14.133 de 2021: Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados. Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Por fim, o Marco Legal do Saneamento Básico, Lei Federal 11.445 de 2007, prevê a realização de audiência pública tanto como condição de validade do contrato de prestação de serviços de saneamento básico, como na hipótese de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico, sendo neste último caso, a obrigatoriedade é realizar a audiência ou consulta pública^{14 15 16}.

Um dos exemplos mais comuns de realização de audiências públicas é justamente o ordenamento do solo urbano, previsto no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Nesse diploma legal, a audiência pública é conceituada como uma diretriz geral do poder público. Dessa forma, evidencia-se a estreita relação entre o direito à cidade e as audiências públicas, que representam um momento essencial de participação da população afetada no processo decisório.

No entanto, apesar dessa previsão legal específica, a população local também pode ser impactada por empreendimentos e atividades instalados em áreas próximas, seja de suas residências, seja de locais de convívio. Por isso, torna-se relevante investigar a participação popular como meio de garantir o direito à cidade para além da audiência pública prevista no plano diretor, abrangendo também o âmbito do licenciamento ambiental, como será discutido a seguir.

2. A AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL COMO PROCEDIMENTO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Apesar dos exemplos mencionados, é possível afirmar que, hoje, grande parte das audiências públicas realizadas no Brasil são para tratar de questões relativas à proteção do meio ambiente, notadamente no âmbito dos processos de licenciamento ambiental. Contudo, a doutrina aponta diversas críticas ao atual modelo de realização das audiências públicas em matéria ambiental, principalmente no tocante à baixa efetividade desse instrumento de participação social (SOUSA et al, 2020, pp. 285-304).

¹⁴ Marco Legal do Saneamento Básico, Lei Federal 11.445 de 2007. Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

¹⁵ Marco Legal do Saneamento Básico, Lei Federal 11.445 de 2007. Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: § 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

¹⁶ Marco Legal do Saneamento Básico, Lei Federal 11.445 de 2007. Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei. Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Especificamente em relação às audiências públicas ambientais, a matéria foi trazida, de forma pioneira, pela atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. A primeira previsão normativa foi a Resolução Conama 01 de 1986, que previu a obrigatoriedade de audiências públicas nos casos em que o empreendimento ou a atividade for aprovado mediante a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA¹⁷.

Para regulamentar a realização da audiência pública, foi editada a Resolução Conama 9 de 1987, determinando como objetivo do instrumento expor aos interessados o conteúdo do estudo, recolhendo críticas e sugestões¹⁸. A audiência pública é obrigatória sempre que solicitada pelo Ministério Público, entidade civil, por cinquenta ou mais cidadãos ou por solicitação do órgão licenciador¹⁹. Em relação à localidade, a resolução apenas exige que seja em local acessível aos interessados, podendo ser realizada em mais de um momento²⁰. O resultado da audiência pública servirá de base para o parecer de aprovação ou não do empreendimento²¹.

Diferentes entes federativos seguiram o modelo instituído pelo Conama, com maiores ou menores adaptações. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a Lei Estadual 5.427 de 2009, que regula o processo administrativo estadual, prevê a possibilidade da realização da audiência pública nos casos em que houver relevância da questão²². Especificamente em relação a audiência pública ambiental, a Resolução CONEMA 35 de 2011 determina a sua realização sempre que for exigido Estudo

¹⁷ Resolução Conama 01 de 1986. Artigo 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica. § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão 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.

¹⁸ Resolução Conama 9 de 1987. Art. 1º. A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA nº 1/86, 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.

¹⁹ Resolução Conama 9 de 1987. Art. 2º. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado pôr entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão do Meio Ambiente promoverá a realização de Audiência Pública.

²⁰ Resolução Conama 9 de 1987. Art. 2º. § 2º. No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença não terá validade. § 4º. A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

²¹ Resolução Conama 9 de 1987. Art. 2º. § 5º. Em função da localização geográfica dos solicitantes se da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

²² Lei Estadual 5.427 de 2009. Art. 28. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

de Impacto Ambiental, ou, para os demais casos e a critério da Comissão Estadual de Controle Ambiental, quando houver requerimento fundamentado de interessados²³.

O que se observa é que as audiências públicas, dentre elas as ambientais, são mais do que um processo formal de participação, exigindo a abertura para real intervenção e contribuição social. Para que uma audiência pública possa ser realizada em formato distinto do presencial, é preciso demonstrar que essa abertura será de fato efetiva, existindo mecanismos que permitam a todos os interessados apresentar as suas contribuições.

Esse momento permite uma aproximação do empreendedor e do órgão ambiental com o afetado, permitindo um acréscimo de informações dentro do processo de licenciamento ambiental que talvez não fosse obtido a partir da análise de dados secundários ou vistorias técnicas. O momento de se dar voz aos impactados que verdadeiramente vivem a região, o espaço e a cidade, tendo nesse direito de manifestação a oportunidade de contribuir com a melhor tomada de decisão.

Ou seja, a análise do formato torna-se essencial para verificar o potencial de cumprimento, ou não, dos objetivos da audiência pública em sua modalidade virtual, ponto que será analisado na sequência.

3. A MODALIDADE VIRTUAL DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DE SIMPLIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme apresentado no tópico anterior, o fundamento de validade principal das audiências públicas é a participação popular na Administração Pública, somados com os princípios da publicidade e transparência. No caso da modalidade virtual, é preciso acrescentar outro fundamento central, sendo ele o princípio da simplificação²⁴. A justificativa para alterar o procedimento usual de audiências públicas tem como base torná-lo mais prático e fácil de ser gerido e administrado, além de aumentar a participação dos interessados, encaixando perfeitamente na ideia de simplificação.

É possível afirmar que, dentre as diferentes medidas de simplificação administrativa, uma delas é a desmaterialização de atos e procedimentos, algo que tem sido tratado dentro do conceito de governo

²³ Resolução CONEMA 35 de 2011. Art. 3º A Audiência Pública será realizada no curso do licenciamento ambiental de todo empreendimento, obra ou atividade para os quais a legislação exigir Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). § 1º Sem prejuízo do estipulado no caput, a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) poderá determinar, mediante o requerimento fundamentado de interessados ou espontaneamente, a realização de Audiência Pública ou realizá-la para a discussão de outros empreendimentos, obras ou atividades, assim como de programas, diretrizes, projetos e planos governamentais.

²⁴ Para aprofundamentos sobre o tema recomendamos a leitura do livro: **A simplificação no direito administrativo e ambiental (de acordo com a Lei nº 13.874/2019 – “Lei da Liberdade Econômica”)** (DAUDT D’OLIVEIRA, 2020).

digital. O governo digital, ou *e-Government*, é o conjunto de novas tecnologias de informação e comunicação, o que gera, entre outros efeitos, a substituição do papel por suportes eletrônicos e muda os parâmetros de produção, difusão e acesso/aplicação do direito, agora virtuais e eletrônicos (Aragão, 2012b, p. 161-172). Essas mudanças marcam uma nova fase da administração pública, acelerando o acesso à informação e o trâmite de processos, permitindo, dessa maneira, a produção de decisões uniformes, em consonância com o princípio da igualdade (Otero, 2014, p. 487-488).

O governo digital, ou desmaterialização, tornou-se uma tendência inegável no Brasil, mas trata-se também de um fenômeno global, com diversos países adotando a participação popular via *Internet* como regra. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a *Executive Order* 13.563 de 2011 estabelece como regra geral a participação pública via *internet* em todos os procedimentos envolvendo as agências governamentais²⁵.

Diferentes estudos têm relacionado as novas ferramentas digitais como mecanismo de impulsão da participação popular na sociedade à luz da teoria da democracia deliberativa²⁶. Com isso, a simplificação ganha, a partir da concepção de desmaterialização, cada vez mais espaço dentro de construções práticas e acadêmicas.

Nesse contexto, não caberia mais compreender a audiência pública, apenas na sua modalidade presencial, como a única forma de concretizar o princípio constitucional da participação popular.

A noção de democracia direta ou participativa, com o ideal de “participação direta de todos no governo” (VERDÚ; CUEVA, 2005, p. 286), comporta outros meios para o seu efetivo exercício. Há, por exemplo, outros formatos de interação com o administrado, como a consulta pública, reunião popular, escuta pública, além de mecanismos mais modernos de procedimentalização. Contudo, cabe verificar se devido às especificidades a própria audiência pública ambiental virtual se apresenta como mecanismo adequado.

4. A MUDANÇA DE PARADIGMA IMPULSIONADA PELAS RESTRIÇÕES SANITÁRIAS CAUSADAS PELA COVID-19

É verdade que o impulsionamento das discussões relacionadas à audiência pública na modalidade virtual foi muito concentrado na busca de soluções para a situação sanitária causada pela Covid-19, mas

²⁵A *Executive Order* 13.563 de 2011 encontra-se disponível para acesso em: «<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/improving-regulation-and-regulatory-review-executive-order>». Acesso em 8 de maio de 2022.

²⁶ Um levantamento aprofundado dessas inovações e da importância das ferramentas digitais foi realizado por BARROS et al no artigo: Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. (BARROS et al, p. 131-185).



as discussões ocorridas nesse momento servem de apoio para debates quanto à instituição permanente de avanços do instituto.

Alexandre Aragão, analisando as audiências públicas virtuais no contexto de pandemia, constata que, mesmo em um momento de isolamento social, não haviam motivos para tornar restrita a participação popular ao comparecimento presencial dos interessados, tendo em vista as facilidades de conectividade existentes. Segundo o autor, essa participação pode ser garantida desde que certos cuidados e garantias adicionais sejam respeitados, permitindo, assim, por meio de recursos tecnológicos, a realização de comentários, sugestões, defesas ou críticas de projetos (ARAGÃO, 2020).

Em relação aos cuidados mencionados, há alguns pontos que merecem ser destacados. De acordo com Alexandre Aragão, para garantir a ampla participação é necessário um trabalho prévio de divulgação extensiva, em diferentes canais de publicação. Para permitir um maior acesso, a transmissão deve ser ao vivo e disponibilizada posteriormente na internet para eventuais consultas. É fundamental que a plataforma escolhida permita acesso simplificado, permitindo o acompanhamento inclusive por celular (ARAGÃO, 2020).

Formalizando o procedimento, o autor menciona ainda como positiva a possibilidade de acompanhamento sem inscrição, e com inscrição nos casos de interesse na intervenção com sugestões ou envio de perguntas. Além disso, é ideal a realização de um cadastro prévio dos interessados em contribuir, e a divisão da estrutura da audiência em mesa diretora, que comanda os trabalhos, uma tribuna virtual, para os oradores inscritos e identificados, e um plenário para os ouvintes. Cumpridos esses critérios, diante de um contexto de pandemia, estariam garantidos os preceitos da publicidade, transparência e da participação (ARAGÃO, 2020).

Ocorre que, como adiantado, nem todas as reações foram positivas em relação à possibilidade de instituição da audiência pública virtual no contexto da pandemia, gerando questionamentos inclusive dentro da própria Administração Pública.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, em resposta a estes questionamentos, se manifestou em dois momentos distintos, firmando precedente no sentido da possibilidade “desde que não afete diretamente o interesse de populações tradicionais e sejam atendidos os requisitos de

transparência e participação”^{27 28}. Em sentido semelhante, o estado de São Paulo, através do Parecer CJ/SIMA 158 de 2020, exarado no âmbito do Processo Administrativo SIMA.014048/2020-79, autorizou a realização de audiência pública virtual em dois processos de concessão de bem público.

O que se retira dos precedentes administrativos é que a justificativa apresentada para a realização das audiências públicas virtuais, dentre estas as ambientais e durante o período de pandemia, é perfeitamente aplicável também em períodos nos quais não ocorrem restrições de caráter sanitário.

Em ambas as modalidades, tanto virtual como presencial, deve-se garantir a participação efetiva da população, fugindo do tradicional problema da mera formalidade do instrumento. De acordo com as manifestações, desde que o formato utilizado seja descomplicado a ponto da tecnologia não se tornar uma barreira, sendo adotado método inclusivo²⁹, a utilização da modalidade virtual pode ser um meio positivo de simplificação e ampliação da participação direta.

²⁷ “LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUTÓDROMO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO (AUTÓDROMO DE DEODORO). AUDIÊNCIA PÚBLICA EXCLUSIVAMENTE REMOTA. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO CONEMA Nº 89/2020. É juridicamente viável a convocação de audiência pública exclusivamente virtual em licenciamento ambiental, no contexto do isolamento social provocado pela covid-19, desde que não afete diretamente o interesse de populações tradicionais e sejam atendidos os requisitos de transparência e participação contemplados nas Resoluções Conema nº 35/11 e nº 89/2020. É ainda possível que a Comissão Estadual de Controle Ambiental – Ceca, caso entenda pertinente, delibere pela necessidade de o empreendedor, assim que cessada a crise sanitária, realize reunião presencial com os interessados.” OLIVEIRA, Leonardo David Quintanilha de. Assessoria Jurídica da Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUTÓDROMO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO (AUTÓDROMO DE DEODORO). AUDIÊNCIA PÚBLICA EXCLUSIVAMENTE REMOTA. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO CONEMA Nº 89/2020. É juridicamente viável a convocação de audiência pública exclusivamente virtual em licenciamento ambiental, no contexto do isolamento social provocado pela covid-19, desde que não afete diretamente o interesse de populações tradicionais e sejam atendidos os requisitos de transparência e participação contemplados nas Resoluções Conema nº 35/11 e nº 89/2020. É ainda possível que a Comissão Estadual de Controle Ambiental – Ceca, caso entenda pertinente, delibere pela necessidade de o empreendedor, assim que cessada a crise sanitária, realize reunião presencial com os interessados. Parecer nº 11/2020 – LDQO – ASJUR/SEAS. Processo nº SEI-07/026/000609/2020, 08 de maio de 2020.

²⁸ ARAGÃO, Alexandre. Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geraldo Estado do Rio de Janeiro. Realização de audiência pública obrigatória em forma exclusivamente virtual no contexto do isolamento social imposto pela pandemia do covid-19. Possibilidade desde que implementadas garantias adicionais. combinação dos princípios da publicidade, da transparência e da participação com o princípio da continuidade das atividades estatais. Parecer nº 04/2020 – ASA, 24 de abril de 2020.

²⁹ “O ambiente deve ser estável: a participação não pode ser turbada por instabilidades técnicas tais que a compreensão do que se discute venha a ser afetada. É evidente que não existe sistema à prova de falhas, mas estas devem ser as menores possíveis. O ambiente virtual deve ser transparente: como diz de matéria atinente do interesse de todos, e, em especial, de hipossuficientes econômicos e cognitivos, deve-se buscar sistema descomplicado. A tecnologia não deve ser barreira, senão instrumento de participação. O ambiente virtual deve ser inclusivo: deve-se buscar acessibilidade, incluindo-se, por exemplo, pessoas com deficiência.” MENDONÇA, José Vicente S.. Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. Contrato nº 17.2.0389.1. Estado do Rio de Janeiro e BNDES. Possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro realizar consulta pública e audiência pública dos planos de saneamento básico dos municípios. Lei 11.445/2007. Audiência e consulta pública. Acordo de Cooperação Técnica. Possibilidade. Cautelas. Parecer JVSM 03/2020 da PGE/RJ. Contrato nº 17.2.0389.1, 07 de maio de 2020.

Assim, é possível afirmar que a realização de audiências públicas na modalidade virtual não encontra, por si só, incompatibilidades com os preceitos da participação popular, devendo, porém, seguir uma série de procedimentos e exigências.

Para solucionar a questão da realização das audiências públicas ambientais no momento de restrições sanitárias, o Conselho Nacional do Meio Ambiente aprovou a Resolução Conama 494 de 2020, que estabeleceu, em caráter excepcional e temporário, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, por meio da Rede Mundial de Computadores. A norma tem natureza transitória, só podendo ser utilizada no período de pandemia, conforme seu art. 1º.

Por outro lado, o regimento criado pelo Conama apresenta alguns pontos interessantes para discussão. Além de exigir uma ampla divulgação e disponibilização do conteúdo do EIA/RIMA (art. 3º, inciso I), o Conselho exigiu a disponibilização de ao menos um ponto de acesso virtual para os interessados, que pode ser ampliado conforme análise da autoridade licenciadora (art. 3º, inciso II). Ou seja, além da transmissão virtual, também foi previsto uma “telepresencial”, com estrutura que permite o acompanhamento da audiência.

Tomando novamente por exemplo o Estado do Rio de Janeiro, a Resolução Conema 89 de 2020 autorizou a realização de audiência pública ambiental híbrida e também estritamente virtual, porém, nesse último caso, somente dentro do contexto de pandemia. Um acréscimo importante foi a proibição da realização das audiências públicas na modalidade exclusivamente eletrônica quando o empreendimento afetar diretamente o interesse de populações tradicionais.

A regulamentação do Estado do Rio de Janeiro levanta outros pontos importantes. O primeiro é a previsão expressa da utilização da modalidade híbrida em momento posterior ao de existência de restrições sanitárias, ou seja, uma mudança do paradigma exclusivamente presencial. Além disso, a norma também trouxe um cuidado especial com as comunidades tradicionais, alertando quanto ao fato de que a participação, nesses casos, pode ser dificultada devido à falta de acesso de instrumentos que permitam o acompanhamento virtual.

As restrições sanitárias geraram debates no âmbito interno da Administração, que através de orientação jurídica e elaboração de normas alterou o paradigma vigente, com normas que permaneceram, inclusive, após o fim da pandemia. Na prática, isso gerou questionamentos judiciais que também servem de base para a análise dos limites da realização das audiências públicas na modalidade virtual.

5. REAÇÃO JUDICIAL À IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS AMBIENTAIS VIRTUAIS



Outro elemento importante para compreender como as audiências públicas ambientais na modalidade virtual foram recepcionadas é a análise das decisões judiciais que abordaram o tema, permitindo verificar como o Poder Judiciário enfrentou a questão do possível conflito entre a inovação tecnológica, o acesso à informação e a participação popular.

Um precedente fundamental se deu ainda no contexto de pandemia, quando o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão monocrática de seu então Presidente Ministro Dias Toffoli, considerou juridicamente possível a realização de audiência pública virtual para licenciamentos ambientais de atividades ou empreendimentos.

Segundo o Ministro, a possibilidade de suspender toda audiência pública durante o ambiente pandêmico demonstrava a existência de grave lesão à ordem pública e administrativa. Seguindo a linha de raciocínio, o voto ressalta que foi editado, no Estado do Rio de Janeiro, um regramento específico para tratar das audiências públicas ambientais virtuais, reafirmando que não se discute no processo a importância da realização do licenciamento ambiental ou mesmo da necessidade de que esse ocorra com a participação popular e de todos os interessados da forma mais ampla possível. Em continuidade, afirmou que “[...] não parece admissível, contudo, impedir o prosseguimento desse processo, presumindo-se que a realização dessa audiência pública, por meio virtual, de antemão, impedirá a efetiva participação dos interessados”.

Nesse sentido, o Ministro ressalta que, mesmo em uma modalidade virtual, a audiência pública ambiental ainda deve obedecer a todos os critérios e princípios constitucionalmente previstos, assegurando, assim, a ampla participação. Se não respeitada, deve ensejar na tomada de medidas cabíveis, o que, por outro lado, não se confunde com a simples proibição da sua realização (STF. STP-MC 469. Relator: Ministro Presidente Dias Toffoli. Julgado em: 16/7/2020, DJe: 21/7/2020).

A leitura do voto indica que a mera realização da audiência pública em sua modalidade virtual não necessariamente impede a participação popular ou cerceia a interferência dos interessados, seguindo no sentido já defendido no presente artigo de que a questão se baseia muito mais no procedimento instituído do que de no simples fato de se tratar de uma modalidade não presencial.

O Superior Tribunal de Justiça, por meio de decisão monocrática de seu Presidente Ministro Humberto Martins, também se manifestou, no ano de 2022, favoravelmente à possibilidade de realização das audiências públicas pela forma virtual nos casos de licenciamento ambiental. O caso concreto referia-se à construção de usina hidrelétrica. Nas razões de decidir, o STJ utilizou os mesmos fundamentos da decisão do STF citada acima (STJ. SLS 3089, Relator: Ministro Presidente Humberto Martins. Julgado em 6/4/2022, DJe: 8/4/2022).

É possível ainda citar entendimento semelhante do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ao tratar de audiências públicas puramente virtuais no âmbito de licitação de serviços de universalização do saneamento básico (Agravo de Instrumento nº 0041362-79.2020.8.19.0000 – TJRJ/9ª Câmara Cível- Rel. Des(a). Daniela Brandão Ferreira - Julgamento: 27/07/2020), do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que expandiu o entendimento para a possibilidade inclusive nos casos de existência de comunidades tradicionais e quilombolas como interessadas (Agravo de Instrumento nº: 0810752-84.2021.4.05.0000 - TRF-5 - Relator: Desembargador Federal Convocado Bruno Carrá. Julgado em: 14/9/2021, DJe: 15/9/2021) e, por fim, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar a possibilidade da realização de audiências públicas apenas na modalidade virtual, ressaltou que o formato pode gerar a exclusão de determinada parcela de interessados³⁰ (TJSP/Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2030673-10.2021.8.26.0000. Relator Desembargador Moreira Viegas - Julgado em 12/8/2021 - DJe: 18/8/2021).

Para o Judiciário, não há inconstitucionalidade ou ilegalidade na mera realização de audiência pública (e por decorrência audiência pública ambiental) no formato virtual, sendo necessário, reforça-se, discussão quanto a este formato de implementação para se verificar a adequação em relação aos preceitos da participação popular.

6. ANÁLISE CRÍTICA DA INSTITUIÇÃO E PROCEDIMENTALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS VIRTUAIS

Ao mesmo tempo em que é possível mencionar uma gama de decisões judiciais que caminharam pelo entendimento da possibilidade de realização das audiências públicas ambientais na modalidade virtual, algumas inclusive fora do ambiente pandêmico, também existem normas estaduais regulamentando essa possibilidade. Em sentido diverso, também é possível verificar manifestações doutrinárias contundentes defendendo entendimento oposto, ou seja, pela impossibilidade, que merecem ser analisadas.

³⁰ “(...) Além de ter sido efetivada tão somente uma audiência pública para abordar o projeto com suas emendas, o ato foi realizado de forma puramente virtual, sem viabilizar a participação oral e simultânea da população. O direito de participação em audiências públicas integra o conjunto de instrumentos disponibilizados a todos os cidadãos para garantir a gestão democrática das cidades, devendo ser concretizado de forma substancial nos termos das Constituições Federal e Estadual. Contraditoriamente, a efetivação de audiência pública virtual exclui as pessoas que não gozam de integral inclusão digital, seja por não possuírem os aparelhos necessários (computadores, tablets ou celulares), seja por não contarem com conexão à internet ou, ainda, por não se familiarizarem com o uso das tecnologias digitais, sobretudo com as plataformas de interação social. De outro lado, favorece os indivíduos que possuem as melhores tecnologias em informática e estão ambientados às suas funcionalidades. (...)” (TJSP/Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2030673-10.2021.8.26.0000. Relator Desembargador Moreira Viegas - Julgado em 12/8/2021 - DJe: 18/8/2021).

Nesse último sentido, Ruan Didier Vilela *et al.* entendem que a audiência pública exclusivamente virtual não deveria ser realizada, nem mesmo no contexto de pandemia, uma vez que violaria o direito à participação daquelas pessoas em cenário de exclusão digital. O principal argumento apresentado é no tocante à exclusão digital, que atinge justamente segmentos da sociedade já envolvidos em um histórico de segregação social.

Trazendo números, os autores afirmam que apenas 13,3% dos negros no Brasil com mais de 10 anos de idade acessaram a internet, e que na região sul, 81,1% dos domicílios possuem acesso à internet, sendo que 52% dos que foram entrevistados alegaram que não utilizam serviços de internet devido ao preço ou por desconhecer do funcionamento do sistema. Outra pesquisa apresentada demonstrou que 43% dos entrevistados com renda mensal de até um salário mínimo não possuem acesso a computadores e internet.

Em continuidade, essas dificuldades de acesso prejudicam a participação popular, uma vez que o interesse justamente das minorias é retirado do debate, ainda mais considerando a ideia de que os mecanismos participativos devem ser realizados da maneira mais ampla e democrática possível, algo que não ocorre em virtude justamente da exclusão digital. Em conclusão, os autores afirmam que, por essas razões, “[...] por mais que estejamos em um contexto de pandemia, não justifica a utilização desses mecanismos participativos de maneira virtual, pois o direito à participação popular acaba violado.” (VILELA et al, 2021, p. 81-103).

As críticas são relevantes e fornecem caminhos para o aprimoramento da experiência com as audiências públicas virtuais, especialmente no que diz respeito ao incremento da participação popular, mas não parece justificar a sua impossibilidade.

Apesar dos contundentes argumentos apresentados pelos autores, verifica-se que através de incrementos práticos na modalidade de audiência pública ambiental virtual, desde que cercada de alguns cuidados para garantir a participação popular mais ampla possível, inclusive daquelas pessoas que se encontram numa situação de exclusão digital, é possível não apenas a adequação da modalidade aos preceitos constitucionais, como também uma ampliação prática dos seus efeitos.

A audiência pública virtual apresenta inúmeras vantagens, podendo garantir uma melhor e mais ampla participação da sociedade. Desde que fornecidos mecanismos de acesso adequado, a participação por meio de modalidade remota facilita e inclui comunidades e pessoas que, devido às dificuldades cotidianas, muitas vezes não teriam condições de se deslocar até o local. Essa mesma facilidade permite a contribuição técnica efetiva de outros interessados que não necessariamente residem na região, como associações de outros municípios e estados, universidades, grupos de estudo, redes de apoio e laboratórios, podendo tornar o espaço mais contributivo tecnicamente.

Uma forma de garantir a ampla participação popular já foi apresentado pelo Conama, no âmbito nacional, e pelo CONEMA, no Estado do Rio de Janeiro, sendo ela a audiência pública híbrida. Nessa modalidade, o empreendedor ou o Estado são responsáveis por providenciar espaços físicos, com orientação de funcionários, que possam comportar e permitir a participação e interação das pessoas em situação de exclusão digital, sejam pessoas mais pobres, sejam comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas, por exemplo.

Trazendo para um exemplo, ao mesmo tempo em que um espaço poderia ser locado para contemplar os técnicos e responsáveis pela audiência, com estrutura de transmissão *online*, permitindo o acompanhamento e participação de qualquer lugar do Brasil, outras salas, com equipamentos de transmissão, técnicos e instrumentos de participação poderiam ser localizadas em pontos estratégicos. Com esse modelo, comunidades tradicionais ou afastadas poderiam intervir na audiência sem um grande deslocamento, em um espaço que respeite as suas especificidades. De forma semelhante, os demais interessados poderiam escolher entre se deslocar até esses espaços, provavelmente mais acessíveis que o designado para uma audiência tradicional, ou simplesmente se conectar via internet.

Nessa proposta a audiência é *online*, mas a possibilidade de participação presencial em um espaço é garantida ao mesmo tempo.

Claro que essas alternativas precisam ser avaliadas caso a caso, justamente para garantir a participação integral dos interessados, tendo alguns requisitos já apresentados no presente artigo. Quantos ambientes devem ser disponibilizados? Qual o *software* que melhor garante a interação? Qual o prazo para a inscrição ou envio de perguntas pela plataforma *online*? Como viabilizar a locomoção até os espaços destinados? Qual o treinamento adequado para os profissionais que realizarão o acompanhamento, ou mesmo quais as especificidades exigidas nos casos de comunidades tradicionais?

Apesar da existência de várias perguntas, nenhuma delas de fato compromete a realização de uma audiência pública ambiental em formato virtual, apenas ajudam a lapidar o melhor procedimento possível para garantir essa participação. Inclusive, cabe o destaque de que essas dificuldades já existiam quando o único formato pensado era o presencial, tanto que ao longo dos anos as audiências foram se aperfeiçoando e modernizando após inúmeras críticas, algo que precisa, e deve, acontecer também com um formato virtual.

Como adiantando, Alexandre Aragão segue entendimento semelhante ao defender que, mesmo fora do contexto de pandemia e de isolamento social, as audiências públicas sejam híbridas, simultaneamente virtual e presencial:

Note-se que, mesmo após cessada a calamidade pública e o isolamento social decorrentes do COVID-19, seria até recomendável que, além da possibilidade de presença física, fosse franqueada

também a participação remota em audiências públicas, ainda mais quando envolvessem regiões distintas do Ente federativo ou todo o seu território (Aragão, 2020).

No mesmo sentido, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, analisando a questão por meio do Parecer nº 08/2021 – LDQO – ASSJUR/SEAS, propõe que as audiências públicas virtuais sejam híbridas, como forma de garantir o direito de participação das populações tradicionais e quilombolas:

No caso, proponho uma audiência híbrida como solução mediana. A sessão seria virtual. Porém, no local do povoamento da comunidade (ou em sua proximidade), a empreendedora disponibilizaria a apresentação da audiência virtual em retroprojetor ou televisão de dimensões adequadas e todo o auxílio para a manifestação verbal (utilização de webcam) e escrita dos comunitários (alguém, por exemplo, transcreveria as perguntas, reclamações e outras mensagens de locais total ou funcionalmente iletrados). Em paralelo, devem ser adotadas medidas de prevenção de contágio do coronavírus (álcool em gel, distância razoável entre assentos, uso de máscaras, janelas abertas etc).³¹

O que se nota é que medidas específicas permitem a conciliação entre a realização da audiência pública ambiental virtual e a participação popular, desde que tomadas medidas que permitam o acesso, e evitem a exclusão das minorias, parte fundamental de todo o procedimento de oitiva e participação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As audiências públicas são um importante mecanismo para garantir a participação popular na tomada de decisões por parte da Administração Pública, tendo previsão em diferentes instrumentos normativos e consolidação prática devidamente demonstrada. Nesse cenário, as audiências públicas ambientais ganham contornos ainda maiores de importância, sendo realizadas para instruir o Poder Público quanto aos possíveis impactos sociais, econômicos e ambientais de determinado empreendimento.

A garantia de verdadeira participação permite que os afetados contribuam com a tomada de decisão, algo que se torna especialmente relevante no âmbito da ocupação e ordenamento do solo, pois afetam diretamente o dia a dia e cotidiano da população. O direito a cidade torna-se assim diretamente ligado a participação popular que se manifesta por meio da audiência pública.

³¹ OLIVEIRA, Leonardo David Quintanilha de. Assessoria Jurídica da Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro. Direito ambiental. Direito constitucional. Licenciamento ambiental do gasoduto de integração norte fluminense. Requerimento de realização de audiência pública remota, por meios exclusivamente eletrônicos, para apresentação e discussão de estudo de impacto ambiental. População remanescente de quilombo diretamente afetada. Incidência do parágrafo único do art. 2º da resolução Conema nº 89/2020. Ponderação de interesses constitucionais. Solução intermediária: Viabilidade de realização de audiência híbrida. Parecer nº 08/2021 – LDQO – ASSJUR/SEAS. Processo SEI-070002/000173/2021, 02 de mar. de 2021.

Até o advento da pandemia, o modelo de realização das audiências públicas ambientais era exclusivamente presencial, o que precisou ser alterado devido às circunstâncias impostas pelas restrições sanitárias causadas pela Covid-19. Essas circunstâncias levaram à realização de modalidades virtuais de audiências públicas ambientais, que se aproximaram dos preceitos voltados para uma dinâmica de simplificação da Administração Pública.

Mesmo antes dessa mudança de paradigma, as audiências públicas ambientais recebiam diversas críticas relacionadas à falta de impacto das suas realizações, pois são um evento não apenas formal, mas que devem permitir uma participação dos interessados na tomada de decisão. A questão então não se trata de ser realizada uma audiência presencial ou formal, mas sim de como permitir que ocorra verdadeiramente essa influência, essa intervenção dos afetados.

As decisões judiciais proferidas durante o período de restrições sanitárias caminharam no sentido de ser possível conciliar a participação popular com a modalidade virtual, mencionando, porém, a necessidade de garantias de que essa intervenção possa ocorrer. Com o fim da pandemia é possível citar a manutenção da modalidade virtual na prática administrativa, mostrando uma incorporação da sistemática.

Quando realizada seguindo algumas diretrizes, a audiência pública ambiental virtual permite não apenas a concretização dos preceitos da participação popular, mas também promove a sua ampliação. De fato, existem questões que precisam ser observadas, principalmente quando relacionadas ao acesso à internet, devendo, nesses casos, ser providenciados mecanismos para que o interessado possa realizar as suas intervenções, seja por meio da disponibilização de equipamentos ou pela instituição de salas com assessoria e acesso remoto, algo previsto nas mencionadas audiências públicas ambientais híbridas.

Por outro lado, em um sentido positivo, permitir a interação virtual amplia a participação de interessados e afetados que normalmente não poderiam comparecer ao ambiente presencial, estimulando a participação e permitindo contribuições de regiões longínquas, diminuindo custos e tornando a audiência mais técnica e inclusiva.

Considerando esses elementos, não parece existir impedimentos para um avanço de paradigma e a instituição de audiências públicas ambientais virtuais, desde que realizadas análises específicas do caso concreto, elaborando mecanismos que permitam a intervenção mesmo nos casos em que os interessados não tenham acesso à internet.

A modalidade virtual tem o potencial não apenas de simplificar o procedimento, o tornando mais eficiente, como também de ampliar a participação popular. Essa ampliação é fundamental para que o poder público receba contribuições diretas dos maiores afetados pela implantação de um empreendimento, garantindo não apenas o seu direito de serem ouvidos, mas também o direito da

cidade. Nos próximos anos, modelos procedimentais devem ser testados, permitindo uma evolução constante do novo paradigma, que deve ser incentivado pela Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandra. Desmaterialização: uma mudança de paradigma? **RevCEDOUA** nº 29, Almedina, Coimbra, p. 161-172. 2012.

ARAGÃO, Alexandre. **Audiências Públicas Virtuais: possibilidades e limites durante a pandemia da Covid-19**. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/colunistas/alexandre-aragao/audiencias-publicas-virtuais-possibilidades-e-limites-durante-a-pandemia-da-covid-19. Acesso em 5 de maio de 2022.

ARAGÃO, Alexandre. Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geraldo Estado do Rio de Janeiro. Realização de audiência pública obrigatória em forma exclusivamente virtual no contexto do isolamento social imposto pela pandemia do covid-19. Possibilidade desde que implementadas garantias adicionais. combinação dos princípios da publicidade, da transparência e da participação com o princípio da continuidade das atividades estatais. Parecer nº 04/2020 – ASA, 24 de abril de 2020.

BARROS et al. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 26. Brasília, maio - agosto de 2018.

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

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. **A simplificação no direito administrativo e ambiental (de acordo com a Lei nº 13.874/2019 – “Lei da Liberdade Econômica”)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007.

FONSECA, Igor Ferraz et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. In: **Revista do Serviço Público Brasília** 64 (1): 7-29 jan./mar 2013.

LEAL, Fernando et al. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

MENDONÇA, José Vicente S.. Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. Contrato nº 17.2.0389.1. Estado do Rio de Janeiro e BNDES. Possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro realizar consulta pública e audiência pública dos planos de saneamento básico dos municípios. Lei 11.445/2007. Audiência e consulta pública. Acordo de Cooperação Técnica. Possibilidade. Cautelas. Parecer JVSM 03/2020 da PGE/RJ. Contrato nº 17.2.0389.1, 07 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34 n. 135 jul./set. 1997.

OLIVEIRA, Leonardo David Quintanilha de. Assessoria Jurídica da Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUTÓDROMO INTERNACIONAL DO



RIO DE JANEIRO (AUTÓDROMO DE DEODORO). AUDIÊNCIA PÚBLICA EXCLUSIVAMENTE REMOTA. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO CONEMA Nº 89/2020. É juridicamente viável a convocação de audiência pública exclusivamente virtual em licenciamento ambiental, no contexto do isolamento social provocado pela covid-19, desde que não afete diretamente o interesse de populações tradicionais e sejam atendidos os requisitos de transparência e participação contemplados nas Resoluções Conema nº 35/11 e nº 89/2020. É ainda possível que a Comissão Estadual de Controle Ambiental – Ceca, caso entenda pertinente, delibere pela necessidade de o empreendedor, assim que cessada a crise sanitária, realize reunião presencial com os interessados. Parecer nº 11/2020 – LDQO – ASJUR/SEAS. Processo nº SEI-07/026/000609/2020, 08 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Leonardo David Quintanilha de. Assessoria Jurídica da Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro. Direito ambiental. Direito constitucional. Licenciamento ambiental do gasoduto de integração norte fluminense. Requerimento de realização de audiência pública remota, por meios exclusivamente eletrônicos, para apresentação e discussão de estudo de impacto ambiental. População remanescente de quilombo diretamente afetada. Incidência do parágrafo único do art. 2º da resolução Conema nº 89/2020. Ponderação de interesses constitucionais. Solução intermediária: Viabilidade de realização de audiência híbrida. Parecer nº 08/2021 – LDQO – ASSJUR/SEAS. Processo SEI-070002/000173/2021, 02 de mar. de 2021.

OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**, vol. I. Coimbra: Almedina, 2014.

SOARES, Evana. Audiência pública no processo administrativo. **Revista De Direito Administrativo**, 229, 2002, pp. 259–284. <https://doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46444>. Acesso em 4 de maio de 2022.

SOUSA, Luis Ribeiro de et al. A participação popular no processo de licenciamento ambiental da exploração petrolífera na costa do Amapá: Um estudo de caso sobre a contribuição da audiência pública do bloco FZA-M-59. In: **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. Macapá, v. 13, n. 2, p. 285-304, jul./dez. 2020.

STF. STP-MC 469. Relator: Ministro Presidente Dias Toffoli. Julgado em: 16/7/2020, DJe: 21/7/2020.

STJ. SLS 3089, Relator: Ministro Presidente Humberto Martins. Julgado em 6/4/2022, DJe: 8/4/2022.

TJSP/ Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2030673-10.2021.8.26.0000. Relator Desembargador Moreira Viegas - Julgado em 12/8/2021 - DJe: 18/8/2021.

TJRJ. Agravo de Instrumento nº 0041362-79.2020.8.19.0000 – TJRJ/9ª Câmara Cível- Rel. Des(a). Daniela Brandão Ferreira - Julgamento: 27/07/2020.

TRF-5. Agravo de Instrumento nº: 0810752-84.2021.4.05.0000 - TRF-5 - Relator: Desembargador Federal Convocado Bruno Carrá. Julgado em: 14/9/2021, DJe: 15/9/2021.

VERDÚ, Pablo Lucas; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. **Manual de Derecho Politico, vol. I**. 3ª Ed. Madrid: Tecnos, 2005.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos**. Almedina: Coimbra, 2007.

VILELA, Ruan Didier Bruzaca Almeida et al.. Audiências públicas virtuais, Plano Diretor e participação democrática na pandemia de covid-19: considerações a partir da atuação do Ministério Público no caso



da Revisão do Plano Diretor de Natal/RN. In: **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, ano 7, n. 13, pp. 81-103, jul./dez. 2021.

Sobre os autores:

Rafael Daudt D’Oliveira

Advogado. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Doutorando em Direito Público e Mestre em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade de Coimbra, Portugal. Especialista em Direito Ambiental e Bacharel em Direito pela Puc-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Professor de Direito Ambiental da Puc-Rio. Professor de Direito Administrativo e Ambiental da ESAP-Escola Superior da Advocacia Pública. Ex-Conselheiro do Conama e do Conema-RJ. Ex-Procurador-chefe do Instituto Estadual do Ambiente-RJ. Sócio do escritório Daudt Advogados.

Universidade de Coimbra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8566-4911>

E-mail: rafaeldaudt@hotmail.com

Mateus Stallivieri da Costa

Advogado. Doutorando em Direito e Desenvolvimento pelo PPGD da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Mestre em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo IBMEC/SP. Especialista em Direito e Negócios Imobiliários pelo IBMEC/SP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Fundação Getúlio Vargas

E-mail: mateusstallivieri@gmail.com

Maurício Jorge Pereira da Mota

Doutor e mestre em Direito pela UERJ. Professor da Faculdade de Direito e da Pós-graduação em Direito da UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9722-1330>

E-mail: mjmota1@gmail.com

