

## **P A R E C E R**

Nº 0827/2020<sup>1</sup>

- AM – Ação Municipal. Estado de emergência na saúde de importância nacional - ESPIN. Pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Restrições à realização de reuniões com aglomerações de pessoas. Audiências públicas virtuais. Participação popular. Controle social. Regras a respeito.

### **CONSULTA:**

Em virtude da decretação de Estado de Emergência na Saúde de Importância Nacional - ESPIN e da edição, por Estados e Municípios, de medidas que impedem a realização de reuniões que levem a aglomeração de pessoas, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente deste Instituto - DUMA, solicita análise e pronunciamento a respeito da possibilidade de realização de audiências públicas virtuais em processos de elaboração de Planos Diretores e de Planos de Saneamento Básico, neste período em que vigorar as medidas restritivas em questão.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, é de se dizer que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena impactam diretamente nos processos de trabalho das organizações em geral.

Diante do acelerado avanço da doença no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde e da economia, ao longo das últimas

---

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR ALEXANDRE SANTOS, PARA O PROJETO 9290 (ADMINISTRAÇÃO - DUMA)

semanas, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm adotado, proposto ou sugerido medidas, providências ou ordens, de conteúdos diversos, para instrumentalizar o Poder Público e a sociedade em geral com os meios que se reputam oportunos e necessários para enfrentamento da crise.

Normas e decisões recentes, tomadas já na vigência do atual e inédito estado de calamidade, evidenciam esse cenário, no qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm anunciado medidas importantes para assegurar o funcionamento do Estado. Trata-se de uma situação excepcional que tem exigido de todos soluções antes não pensadas, que devem considerar não só o interesse de preservação da saúde pública, que diante dos desafios impostos pela pandemia, deve orientar a interpretação dos demais princípios, na consecução das atividades administrativas em geral, como também o cenário normativo anterior que já apontava para a adoção de meios virtuais como forma de aperfeiçoar os processos administrativos.

Em prosseguimento, cumpre registrar que muito mesmo antes da situação de emergência na saúde pública atualmente enfrentada inúmeros procedimentos no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário já contavam com autorização legal para ocorrerem de forma virtual ou semipresencial, tais como: o Pregão Eletrônico (Lei 10.520/2002 regulamentado pelo Decreto 5.450/2003), o Plenário Virtual da Câmara Municipal de São Paulo que se encontra em funcionamento desde 21/05/2019 (<http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/plenario-virtual-da-camara-encerra-primeira-rodada-de-votacoes/>), o Plenário Virtual do STF criado em 2007 inicialmente para deliberar sobre a existência ou não de repercussão geral em determinada matéria e a realização de audiências virtuais, e por fim, mas não menos importante, cabe destacar a previsão constante do §3º do art. 236 do Código de Processo Civil que admite a prática de atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real.

Com efeito, o atual estágio da tecnologia e o amplo acesso à internet pela população em geral por meio de dispositivos móveis permite

o uso de aplicativos de videoconferência e de troca de mensagens que funcionam tanto em qualquer smartfone quanto em computadores pessoais conectados à internet. Assim, diante do cenário anterior à própria pandemia do Novo Coronavírus, a tecnologia atualmente disponível já demonstrou na prática, ser capaz de assegurar a participação popular, controle social, publicidade, transparência e legitimidade aos processos no âmbito do Judiciário, Legislativo ou Executivo.

Com a decretação de emergência na saúde pública de interesse nacional e adoção de medidas de distanciamento social, aplicativos de videoconferência e de troca de mensagens, como o Google Hangouts, Microsoft Teams, Reuniões Zoom, Skype, Whatsapp, Telegram, dentre inúmeros outros pagos ou até mesmo gratuitos, tem sido cada vez mais utilizados por várias organizações, dado os inúmeros recursos disponíveis, que vão desde a simples troca de mensagens até a realização de videoconferência com chat, gravação e transmissão online pelo Youtube em tempo real. Isso sem mencionar nos meios tradicionais de comunicação como a televisão, rádio e telefone que aliados a uma ou mais soluções tecnológicas acessíveis pela rede mundial de computadores tem o potencial de até mesmo de conferir maior participação popular, publicidade e transparência do que um processo exclusivamente presencial.

Assim, atividades que antes da crise eram realizadas de forma exclusivamente presencial ou até mesmo semipresencial, hoje se desenvolvem exclusivamente em ambiente virtual.

A Câmara dos Deputados fez sua primeira sessão de votações virtual na noite de 25/03/2020, utilizando o Sistema de Deliberação Remota previsto na Resolução da Câmara nº 14, de 2020, e regulamentado em Ato da Mesa nº 123, de 2020.

No âmbito do Senado Federal, a medida encontra previsão no Ato da Comissão Diretora nº 07/2020, de 17/03/2020 que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

O Supremo Tribunal Federal, por seu turno, realizou no último dia 15 de abril a primeira sessão plenária do Tribunal realizada por meio de videoconferência, tal como autorizado pela Resolução nº 672, de 26/03/2020.

Recentemente foi noticiado que a Fundação Getúlio Vargas estuda desenvolver Exame de Ordem digital para evitar aglomerações e custos (<https://www.jota.info/carreira/fgv-estuda-desenvolver-exame-de-ordem-digital-para-evitar-aglomeracoes-e-custos-14042020>): Acesso em 19/04/2020.

Já o Governo do Distrito Federal realizou em 14/04/2020, audiência pública virtual referente à concessão patrocinada do Sistema Integrado de Veículo Leve sobre Trilhos - VLT. (<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/03/25/audiencia-publica-sobre-o-vlt-sera-online/>): Acesso em 19/04/2020.

Em 01/04/2020, o Governo do Estado de Goiás realizou audiência pública de forma totalmente virtual, por meio de webinar, para discussão do decreto de regulamentação da Lei nº 20.694/2019, que trata do novo licenciamento ambiental do Estado. (<https://www.goias.gov.br/index.php/servico/33-meio-ambiente/121150-governo-de-goias-apresenta-regulamentacao-da-nova-lei-de-licenciamento-ambiental-em-audiencia-publica-virtual>): Acesso em 19/04/2020.

Na impossibilidade de realização de audiências públicas presenciais, diversos municípios já adotaram o sistema de audiência pública virtual para discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, a exemplo do município de Serra-ES (<http://www.serra.es.gov.br:8080/site/publicacao/audiencia-publica-da-ldo-sera-so-pela-internet>): Acesso em 19/04/2020.

Em artigo intitulado "Covid-19 e a importância da administração pública digital", Eduardo Schiefler apregoa que a atual crise pode servir como gatilho para o desenvolvimento de uma nova administração pública mais digital do que nunca, cabendo destacar, por pertinência, as seguintes

reflexões:

É preciso ressaltar, ainda, que o processo administrativo eletrônico, e conseqüentemente a administração pública digital, carregam potencial para "a incorporação célere de tecnologias contemporâneas disruptivas, apresentando-se como o primeiro passo rumo ao desenvolvimento de uma administração pública moderna e tecnológica, atenta aos anseios da sociedade da informação do século XXI, aos direitos fundamentais dos cidadãos e à prestação de serviços públicos digitais com qualidade"[3].

Alguns exemplos de tecnologias atualmente existentes e que podem ser aproveitadas pela administração pública digital que atua mediante processos administrativos eletrônicos são: (1) a computação em nuvem (cloud computing) nas entidades e órgãos públicos, (2) a utilização mais efetiva das redes sociais para alcançar a população mais distante da esfera administrativa, (3) o processamento de Big Data para conferir mais eficiência e qualidade aos serviços públicos, (4) a tecnologia blockchain nos processos de contratações públicas, mas não restrito a eles, e (5) o uso de ferramentas que operam com inteligência artificial.

Portanto, o desprezo das possibilidades e benefícios proporcionados à administração pública pelas tecnologias mais modernas é algo inadmissível diante da realidade que o início da terceira década do século XXI nos impõe. As tecnologias já fazem parte do cotidiano da sociedade brasileira e, em momentos de crise como esta, torna-se evidente a necessidade de repensar a administração pública tipicamente analógica. (<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoва-e-acao/covid-19-e-a-importancia-da-administracao-publica-digital-18032020>): Acesso em 19/04/2020

Posto isto, embora se reconheça que a atual tecnologia disponível proporciona todos os meios necessários para assegurar a participação popular e controle social de forma a conferir a devida legitimidade ao processo participativo por meio da adoção de audiência

pública virtual, a tomada da providência exige a observância dos demais princípios que regem a atividade estatal, em especial, o da legalidade.

Nesse sentido é de se dizer que a obrigatoriedade de realização de audiências e consultas públicas nos processos de elaboração de planos diretores e de planos de saneamento decorre de disposições legais que constam, respectivamente, do §4º do art. 40 da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e do §5º do art. 19 da Lei 11.445/2007 - Lei do Saneamento. Confira-se:

### **Estatuto da Cidade**

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

/.../

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

### **Lei do Saneamento**

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.

As determinações constantes da legislação nacional acima destacada são autoaplicáveis, ou seja, independem da edição de lei ou decreto municipal para ser observada, bastando para tanto que o edital de convocação da audiência pública contemple procedimento que observe os princípios da publicidade, transparência e eficiência, assim como estabeleça os meios de participação popular e controle social.

Em linhas gerais, o edital de convocação de uma audiência pública deve contemplar no mínimo, a data, o horário e local da reunião, bem como o objetivo, a forma de cadastramento dos expositores e a forma de inscrição e participação dos presentes, o que se aplica tanto em uma audiência pública presencial quanto virtual.

Não obstante, o fato de a legislação nacional acima referida ser autoaplicável, permitindo que o edital de convocação venha a estabelecer regras suficientes para atender os objetivos da audiência pública e os princípios incidentes, não impede que o Município possua ou edite norma que regulamente a realização de audiências públicas em âmbito local.

Assim, é de se concluir que na ausência de lei ou decreto local que regulamente a aplicação das audiências públicas, a previsão e a própria regulamentação do procedimento a ser observado poderá constar do respectivo edital de convocação. Caso contrário, ou seja, na hipótese de existir norma local a respeito, esta deve ser analisada para verificar se há margem de discricionariedade para adoção da forma virtual em substituição à presencial e assim avaliar se a lei ou decreto local precisam ser alterados ou não para que se possa adotar a forma virtual.

Por fim, ainda que não exista lei local a respeito, pode o Prefeito, a fim de conferir maior segurança jurídica ao processo, editar decreto ou alterar o decreto que estabelece medidas de enfrentamento da COVID-19 no Município e disciplina o funcionamento da administração pública local no período de duração do estado de emergência na saúde, para fazer constar que uma das medidas adotadas para evitar aglomeração de pessoas e o regular andamento dos trabalhos administrativos é a adoção de audiências públicas virtuais, cujos procedimentos serão estabelecidos no respectivo edital de convocação.

Assim, à luz das considerações acima expendidas e do postulado da razoabilidade, o qual tem sido invocado nas decisões judiciais que têm apreciado as medidas aplicadas pelos entes da Federação para o combate à pandemia do Novo Coronavírus, mormente no âmbito do STF, não vislumbramos óbices para que, durante o período em que estiverem vigentes as medidas que impedem a realização de reuniões presenciais que levem a aglomeração de pessoas em âmbito local, se realizem audiências públicas virtuais como forma de assegurar a participação popular e controle social nos processos de elaboração de Planos Diretores e Planos de Saneamento desenvolvidos pelo IBAM, desde que adotadas as devidas cautelas acima referidas.

É o parecer, s.m.j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2020.