

Importância das audiências públicas na defesa do patrimônio cultural



A Constituição Federal vigente estabelece em seu artigo 216, § 1º, que: “O

Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”.

Referido dispositivo, uma das pedras angulares do arcabouço normativo nacional relativo ao patrimônio cultural, consagra três princípios básicos: a) proteção; b) participação comunitária; c) não taxatividade dos instrumentos protetivos.

Quanto ao primeiro, a ação protetiva em prol do patrimônio cultural não se trata de mera opção ou de faculdade discricionária do Poder Público, mas sim de imposição cogente, que obriga juridicamente todos os entes federativos. Também a comunidade, que detém direitos sobre o patrimônio cultural brasileiro, passa a ter obrigações em relação a ele, sendo tipificadas como crimes agressões cometidas contra tal bem jurídico (artigos 62 a 65 da Lei 9.605/98).

Já o princípio da participação comunitária na proteção do patrimônio cultural expressa a ideia de que deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais, na formulação e na execução da política de preservação dos bens culturais. A propósito, a Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, em seu artigo 10, diz: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.

Quanto ao princípio da não taxatividade dos instrumentos de proteção, ele estabelece que, no ordenamento jurídico nacional, não existe um elenco exaustivo (*numerus clausus*) de ferramentas passíveis de serem utilizadas para se alcançar a promoção e a proteção do patrimônio cultural. Ou seja, para além dos inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, outras formas de acautelamento e preservação são amplamente viabilizadas pelo texto constitucional, que traz um rol



meramente exemplificativo de ferramentas protetivas (*numerus apertus*). Citem-se, a título de exemplo, o plano diretor, o estudo de impacto de vizinhança, os incentivos e benefícios fiscais e econômicos, bem como as consultas e audiências públicas.

Feitas estas considerações preliminares, passamos a tratar da importância das audiências públicas (ferramentas, por excelência, de participação comunitária) como forma de acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro, sobretudo com função ancilar na tomada de decisões envolvendo, por exemplo, processos de tombamento, estudo de impacto ambiental, estudo de impacto de vizinhança, estudo de impacto ao patrimônio arqueológico e espeleológico, definição de áreas urbanísticas de diretrizes especiais, análise de alvarás para empreendimentos potencialmente causadores de impacto ao patrimônio histórico, elaboração de planos de prevenção a incêndio em núcleos históricos etc.

A nosso sentir, o simples texto do § 1º do artigo 216 da CF/88, que determina a colaboração da comunidade em tal seara, é suficiente para estruturar e fundamentar a aplicação do instrumento das audiências públicas na seara da defesa dos bens culturais. Com efeito, uma das mais tradicionais, importantes e democráticas formas de participação popular na definição de políticas públicas, em qualquer tema, se dá por meio da audiência da coletividade, verdadeiro signo histórico da democracia participativa.

Para os que preferem esposar postura mais legalista, de se ressaltar que a Lei Federal 9.784/99 estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração, prevendo os instrumentos das consultas e das audiências públicas. Quanto à audiência pública, a lei estabelece:

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.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Logo, há previsão expressa no ordenamento jurídico federal sobre a possibilidade da realização de audiência pública antes da tomada de decisão em temas que podem tratar, por exemplo, da definição da área de tombamento de um núcleo histórico; de concessão de autorização para intervenção em patrimônio arqueológico ou paleontológico; da avaliação do grau de relevância de cavidades naturais subterrâneas; da concessão de licenças para empreendimentos que possam impactar comunidades indígenas ou quilombolas, entre vários outros.



Não bastasse isso, em assuntos que envolvam impactos no meio ambiente urbano, as consultas e audiências públicas estão igualmente previstas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que, adotando o princípio da gestão democrática da cidade, estabelece:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

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;

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

Quanto à elaboração e eventuais subseqüentes modificações (princípio do paralelismo das formas) do Plano Diretor, instrumento básico da gestão do território da cidade — e que deve tratar pormenorizadamente das questões relacionadas ao patrimônio cultural – a realização de audiências públicas é *conditio sine qua non* para a sua validade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade, consoante se pode extrair do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL Nº 2.564/2006 DE GUARAPARI. REGRAS PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS SOB A FORMA DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL PARA FINS RESIDENCIAIS. LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. ACRÉSCIMO AO PLANO DIRETOR URBANO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. RISCO DE GRANDE IMPACTO SOCIAL E DANO AO PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO, TURÍSTICO E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO LOCAL. PROCEDÊNCIA. 1. A Constituição do Estado do Espírito Santo prestigia em seus arts. 231, inciso IV e 236, o princípio da participação comunitária no desenvolvimento urbano. 2. Considerando o disposto na Constituição Estadual, nos arts. 231, parágrafo único, inciso IV, bem como na Constituição da República, no art. 29, inciso XII, no âmbito municipal, as audiências públicas se tornam obrigatórias para aprovação, alteração ou acréscimo do Plano Diretor Urbano,



consistindo em um dos importantes instrumentos de participação popular na formação das condutas administrativas e possuindo fundamento no princípio constitucional da publicidade e nos direitos do cidadão à informação e à participação. 3. Inconstitucionalidade declarada. (TJES; ADI 0006824-20.2016.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Willian Silva; Julg. 15/09/2016; DJES 21/09/2016)

Em tema de licenciamento ambiental de empreendimentos, o instrumento da audiência pública está previsto no artigo 11 da Resolução CONAMA 01/86 e o seu regramento foi positivado por meio da Resolução 09/87, que, como norma-matriz da temática no ordenamento nacional, estabelece que:

- a) A 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.
- b) Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.
- c) No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.
- d) A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados, podendo haver mais de uma em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema;
- e) A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.
- f) Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta, à qual serão anexados todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.
- g) A ata da audiência pública e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Como um dos itens obrigatórios a serem abordados no Estudo de Impacto ao Meio Ambiente (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto (RIMA), sob pena de nulidade, diz respeito aos sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade (Resolução CONAMA 01/86, artigo 6º I, c), as audiências públicas constituem valiosos instrumentos para que a sociedade possa conhecer, debater, se manifestar a respeito e influenciar a administração na tomada de decisão a respeito da concessão de licenças a empreendimentos potencialmente degradadores do patrimônio cultural brasileiro, a exemplo de rodovias, linhas de transmissão, reservatórios hidrelétricos, mineração, gasodutos, silvicultura, parcelamento do solo, entre vários outros.

Conquanto o posicionamento da sociedade no âmbito da audiência pública não vincule, necessariamente, a tomada de decisão do julgador, este deve expressamente avaliar os argumentos e posicionamentos colhidos durante a ausculta da sociedade e motivar, fática e juridicamente, as razões das quais se valeu



para decidir, o que poderá ser objeto de questionamento administrativo ou mesmo judicial, em caso de ilegalidade, abuso ou desvio de poder.

Consoante leciona, com precisão, Natália Silva Mazzutti Almeida em obra específica sobre o tema:

O julgador é obrigado a expor os motivos de fato e de direito que o levaram a determinada decisão. Logo, se no processo existe o registro da audiência pública e da opinião da coletividade, e o julgador decide proferir decisão oposta a esse entendimento, ele deverá justificar esse ato; se tal justificativa não é razoável ou fere o interesse público, a decisão poderá ser questionada administrativa e judicialmente. Logo, a realização de audiência pública é essencial para promover influência direta da vontade do povo na Administração, para que esta possa viver cada dia mais sob a influência da democracia, de modo que tenham bem claro em seus atos que o tempo da ditadura acabou e que o Estado é apenas um meio para promoção do querer da população e jamais um fim em si mesmo. (Audiência pública no processo administrativo federal. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2015. p. 171).

Date Created

13/10/2018