



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

Dispõe sobre roteiro para realização de audiências públicas obrigatórias nos processos de elaboração, discussão e aprovação, das propostas de Lei, de Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual.

1. OBJETIVO E PÚBLICO ALVO

- 1.1. O objetivo deste documento é orientar os agentes públicos responsáveis pelos processos orçamentários em seus respectivos Entes governamentais, quanto aos requisitos mínimos a serem cumpridos na realização de audiências públicas obrigatórias durante as fases de elaboração, discussão e aprovação das Leis Orçamentárias, visando dar cumprimento às determinações Legais sobre o tema e garantir, neste aspecto, a consequente validade das Leis aprovadas.
- 1.2. Entende-se por responsáveis pelos processos orçamentários, os gestores e ordenadores de despesas dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como servidores e demais profissionais envolvidos em qualquer uma das etapas do ciclo orçamentário, que compreende a elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação das Leis Orçamentárias.
- 1.3. É também público alvo deste documento qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, como fiéis interessados e responsáveis por controlar e exigir do Estado, o aperfeiçoamento dos mecanismos de fortalecimento das práticas democráticas na gestão pública.

2. CONTEXTO E FUNDAMENTAÇÃO

- 2.1. Considerando o Art. 29, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, que determina aos municípios, a previsão em suas Leis Orgânicas, da cooperação de associações representativas no planejamento municipal;

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

- 2.2.** Considerando o Art. 37, da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu princípios a serem obedecidos pela administração pública, que têm impacto direto na transparência dos atos de gestão;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

- 2.3.** Considerando o Art. 4º, inciso III, alínea f; da Lei Nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que trata da gestão orçamentária participativa;

Art. 4º. Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos:

...

III – planejamento municipal, em especial:

...

f) gestão orçamentária participativa;

- 2.4.** Considerando o Art. 43, inciso II, da Lei Nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que dispõe sobre audiência pública, como instrumento para garantir a gestão democrática da cidade;

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

...

II – debates, audiências e consultas públicas;

- 2.5.** Considerando o Art. 44; da Lei Complementar Nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que determina de forma explícita a obrigatoriedade da realização de audiências públicas como condição obrigatória para aprovação das Leis orçamentárias pela Câmara Municipal;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

- 2.6.** Considerando o Art. 48, parágrafo 1º, inciso I da Lei Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que trata dos instrumentos de transparência na gestão fiscal, que é assegurada, entre outros, pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão das leis orçamentárias;

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante

...



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

- 2.7. Em face de todo este suporte legal, é fato que a participação popular durante o processo de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias não se encontra dentro do campo da discricionariedade administrativa, sendo um requisito obrigatório para a validade das citadas Leis. A falta de sua realização vicia o ato e o deixa suscetível a questionamentos no judiciário, inclusive podendo caracterizar improbidade administrativa, se demonstrado o dolo do gestor.
- 2.8. Desta forma é imperioso ao Estado Democrático de Direito, que esta participação se dê, entre outros meios, através da realização de audiências públicas, que propiciem a efetiva participação da sociedade na definição de itens fundamentais das Leis Orçamentárias, visando maior fruição dos direitos sociais, não apenas como mera formalidade, mas como um processo objetivo e efetivo, ainda que não vinculativo.
- 2.9. Esta prática reforça a transparência, gera maior confiança e melhora a qualidade da governança nas cidades, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura democrática, o fortalecimento da sociedade local e para a redução da corrupção e mau gasto dos recursos públicos.

3. DIRETRIZES

- 3.1. Atualmente, no Brasil, adotamos o orçamento misto, que consiste na divisão da responsabilidade pelas etapas do ciclo orçamentário entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao Poder Executivo cabe a elaboração, a execução e o acompanhamento e ao Poder Legislativo, a apreciação (discussão e aprovação), o controle e a avaliação das Leis Orçamentárias.

PODER EXECUTIVO

- 3.2. No âmbito do Poder Executivo, a realização da audiência pública, tem o objetivo de coletar junto à sociedade, informações, sugestões e outros elementos, voltados à viabilização de soluções para demandas sociais, servindo de subsídio para o desenvolvimento do planejamento estratégico e operacional do ente, suas políticas públicas e para a elaboração de suas Leis Orçamentárias.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

- 3.3. As audiências do Executivo devem acontecer com **antecedência mínima de 30 dias do prazo final para envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara Municipal**, e devem contemplar reuniões específicas para cada um dos três instrumentos orçamentários (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) de acordo com os prazos estabelecidos na Lei Orgânica do Município.

PODER LEGISLATIVO

- 3.4. Já no âmbito do Poder Legislativo, por integrar a etapa de discussão e aprovação dos projetos de Leis Orçamentárias, a realização da audiência pública, é mecanismo de transparência em sua essência e tem como objetivo jogar luz no orçamento elaborado, permitindo assim que a sociedade manifeste sua concordância, em face da relevância social da proposta e sugira ajustes que possam ser viabilizados através das emendas parlamentares, embasando assim a decisão final da Casa Legislativa.
- 3.5. As audiências do Legislativo devem acontecer com **antecedência mínima de 15 dias do prazo final para aprovação do Projeto de Lei Orçamentária pela Câmara Municipal**, e devem contemplar reuniões específicas para cada um dos três instrumentos orçamentários (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) de acordo com os prazos estabelecidos na Lei Orgânica do Município.

LOCAL E ESTRUTURA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

- 3.6. Na definição do local, devem ser consideradas a facilidade de acesso da população, a disponibilidade de transporte público e a adequação do espaço, sempre que possível, primando pela acessibilidade a pessoas com deficiência física.
- 3.7. Obedecendo as limitações econômicas e estruturais do município, é desejável no momento da audiência, a disponibilização de acesso à internet para os participantes, bem como a montagem de recursos audiovisuais (microfone, projetores etc) no local, visando obter maior eficiência na comunicação.

PREPARAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

- 3.8. Durante a preparação da audiência pública é necessário refletir sobre o interesse de participação de outros entes públicos no evento, as autoridades e servidores que devem estar presentes, bem como sobre a necessidade de se convidar estudiosos e especialistas para servirem de facilitadores na exposição do tema.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

- 3.9.** Nesta etapa também deve ser definida a equipe de apoio e a responsabilidade que cada integrante assumirá na ocasião do evento (coordenação, recepção, secretaria, inscrição para manifestação oral, controle de tempo de fala etc.).

ELABORAÇÃO E PUBLICIDADE DO EDITAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

- 3.10.** As audiências públicas devem ser precedidas da elaboração e publicidade de edital de convocação.
- 3.11.** No edital deverá constar, no mínimo, a data, o horário, o local, bem como o objetivo e a forma de participação do público.
- 3.12.** A participação do público ocorrerá sob a forma de simples presença/ouvinte que não necessita de prévia inscrição, e através de participação com manifestação oral durante o evento, que deverá ter explicitado, com clareza, no edital, as regras para seu exercício e o prazo final de inscrição, devendo ser estendido o máximo possível, propiciando assim a ampla participação da sociedade.
- 3.13.** É importante que na inscrição para manifestação oral, o participante faça constar, além do nome e CPF, os dados de contato (telefone ou e-mail) para facilitar o esclarecimento de eventuais dúvidas, e também informe se irá se manifestar representando alguma instituição ou movimento social, devendo constar no edital que, visando evitar a monopolização do tempo, cada entidade poderá indicar apenas um representante.
- 3.14.** Ao edital de convocação deve ser dada a publicidade possível, sendo obrigatória sua publicação em sítio eletrônico na internet e afixação na sede do órgão, com antecedência mínima de 10 dias úteis, sendo facultada também sua publicação no Diário Oficial dos Municípios e utilização de outros meios de divulgação disponíveis (jornal, cartazes, convites e etc.).
- 3.15.** Como forma de garantir maior êxito na presença e na participação da sociedade na audiência pública, o ente público deve fazer levantamento de Associações representativas da sociedade civil, Organizações não governamentais, entre outras, presentes no município, e elaborar convite individualizado para estas instituições fazendo constar as principais informações presentes no edital de convocação.

REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

- 3.16. No dia da audiência pública, a equipe de apoio deve colher a assinatura dos participantes em duas listas de presença distintas, uma com a relação dos participantes/ouvintes, e outra com os participantes que se manifestarão oralmente durante o evento.
- 3.17. A abertura dos trabalhos deve ser realizada pela autoridade de maior hierarquia presente, de forma breve, despida de formalidades inúteis, assegurando o caráter essencial de reunião de trabalho e não de solenidade festiva ou com propósitos distintos do objetivo proposto.
- 3.18. Em seguida deve ser apresentado o roteiro do evento, com informações claras sobre a seqüência dos trabalhos e sobre as regras das manifestações orais, seguida da explanação dos objetivos e conteúdos da matéria, por convidados especialistas ou pelos responsáveis pelos processos orçamentários.
- 3.19. O tempo de fala destinado a cada participante deve ser definido a partir do número de inscritos, tentando garantir o maior tempo possível sem estender por demais o evento, guardando uma seqüência cronológica, por ordem de inscrição, intercalando as manifestações de pessoas físicas e representantes de pessoas jurídicas.
- 3.20. É fundamental que se estimule a participação popular e que se evidenciem os esforços empreendidos pelo poder público, para que a audiência pública cumpra o seu papel de promover a efetiva participação da sociedade na definição de itens fundamentais das Leis Orçamentárias como determina a Lei.
- 3.21. O encerramento dos trabalhos deve contemplar a fala de um representante da entidade, agradecendo a presença dos presentes e explicando os desdobramentos pós-audiência, como o tratamento institucional das demandas captadas e indicação das ações de prestação de contas da audiência pública.
- 3.22. É desejável que na mesa de recepção do evento, seja disponibilizada ao término do evento, com indicação do horário de saída, Declaração de Comparecimento para fins de justificativa de ausência no trabalho, para os que assim necessitarem.

REGISTRO DE ATA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

- 3.23. Após a realização da audiência pública, deve ser elaborada Ata circunstanciada, em até 5 dias úteis, com a indicação dos temas tratados, das sugestões obtidas das manifestações orais e anexadas as listas de presença.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

- 3.24. Assim como no Edital de Convocação, a Ata deve ser publicada em sítio eletrônico na internet e afixada na sede do órgão, sendo facultada a publicação de seu extrato no Diário Oficial dos Municípios. É fundamental também sua disponibilização aos responsáveis pela condução dos processos orçamentários e autoridades afins e quando possível enviada por e-mail aos participantes que fizeram uso da manifestação oral.
- 3.25. Para assegurar o êxito dos trabalhos e firmar um elo de confiança com a sociedade; as opiniões, sugestões, críticas ou informações obtidas na audiência pública devem integrar a pauta de discussões internas, para a avaliação de seu conteúdo, pertinência e potencial de implementação, devendo ser circunstanciadas em um Relatório Final da audiência pública, onde constem os desdobramentos e providências adotados, com a devida motivação, classificadas em: Sugestão acatada, Sugestão parcialmente acatada ou Sugestão não acatada.
- 3.26. Ao conteúdo do Relatório Final da audiência pública deve se dar publicidade, através da divulgação de nota pública, em sítio eletrônico na internet, com a indicação de modo didático e objetivo das providências adotadas a partir da audiência pública, servindo como um importante mecanismo de legitimidade do processo e aprimoramento da democracia participativa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 4.1. Apesar da obrigatoriedade da audiência pública no processo de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias, o conteúdo gerado a partir de sua realização, é de caráter meramente consultivo e não vinculante. As opiniões, sugestões, informações e críticas obtidas da sociedade destinam-se a subsidiar o trabalho do poder público, contribuindo sobremaneira para a eficiência na utilização dos recursos públicos.
- 4.2. O amadurecimento no processo de realização destas audiências públicas é uma etapa a ser trilhada para a implementação de algo maior que é o Orçamento Participativo, um processo através do qual a população intervém de forma definitiva, negociando diretamente com o governo, a definição de itens fundamentais do orçamento.
- 4.3. No Orçamento Participativo, por ser um sistema mais complexo e formal, de direitos e obrigações, a discricionariedade do poder público na adoção das sugestões da população é reduzida. Sua implementação depende da prévia capacitação da sociedade e de autoridades municipais e de sua regulamentação pelo Poder Executivo, estabelecendo



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DICAMI/SECEX

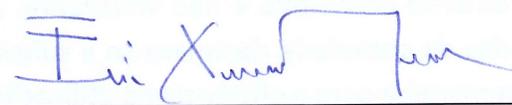
regras claras que explicitem suas etapas, valores de programas, entre outros, permitindo assim a ampliação do poder de decisão da sociedade, habilitando o cidadão a ser também protagonista no processo, deixando de ser apenas receptor dos serviços públicos, mas um efetivo coprodutor deles.

5. REFERÊNCIA

- A OBRIGATORIEDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO / José Ossian Lima / 2010
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: COMO FUNCIONA E COMO PARTICIPAR / Alice Emmanuele Teixeira Peixoto / 2016
- ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DE ESCUTAS SOCIAIS / Ministério Público do Estado de São Paulo / 2016
- RESOLUÇÃO Nº 82/2012 / Dispõe sobre audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados
- RESOLUÇÃO Nº 965/2012 – PGJ / Regulamenta a realização de audiências públicas no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná

Elaboração:

Diretoria de Controle Externo da Administração dos Municípios do Interior

NOTA TÉCNICA Nº 1/2023-DICAMI/SECEX	
Visto:	Anuência:
	
Jorge Guedes Lobo Secretário-Secex	Cons. Érico X. Desterro e Silva Presidente
Processo SEI 1525/2023	