

Audiências públicas no Senado Federal

A participação popular nas decisões legislativas

João Rios

avesgráficas
editora

Brasília, agosto 2017

Projeto gráfico, capa e diagramação:

Tancredo Maia Filho/avesgráficas editora

Revisão:

Márcia Regina Lima

Todos os direitos desta edição reservados para João Rios

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

R586a

Rios, João, 1961-

Audiências públicas no Senado Federal: a participação popular nas decisões legislativas / João Rios. – Brasília (DF): Aves Gráficas Editora, 2017.

40 p. : 14,8 x 21 cm

ISBN 978-85-94109-01-9

1. Ciência política 2. Administração pública – Brasil – Participação do cidadão. I. Título.

CDD-351.81

Agradeço aos colegas Aires Neves e Verner Miranda pelo apoio. Meus sinceros agradecimentos à Dra. Eli Narciso Torres, da Universidade de Campinas, pela leitura e discussão deste tema, e ao Jacson Bittencourt Queiroz pela colaboração.

Sumário

	Apresentação ...	7
	Origem das audiências públicas ...	9
	Presença da sociedade no Parlamento brasileiro ...	15
Tecnologia – a nova porta de entrada do Congresso Nacional ...		21
	Audiência pública e o princípio da impessoalidade ...	27
	Sessões temáticas – inovação das audiências públicas ...	33
	Considerações finais ...	35
Anexo I – Modelo de requerimento para audiência pública ...		37

Embora este trabalho tente abordar com mais ênfase as audiências públicas no Legislativo, mais especificamente no Senado Federal, é oportuno ressaltar que esse instituto democrático está previsto “em uma gama de leis específicas, ora como ato praticado no exercício de competência vinculada, ora discricionária”¹, tais como na lei das licitações, Lei nº 8.666/93, art. 39 ou na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Lei nº 9.784/99, art. 32.

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto sobre audiências públicas no Poder Legislativo, especificamente no Senado Federal. No entanto, pretende iniciar o debate em algumas questões sobre o poder de influência da sociedade nas decisões que serão impostas pelas leis aprovadas no Congresso Nacional.

Desse modo, trata das audiências públicas de maneira geral e abrangente, não se afastando das normas regimentais nem se restringindo a nenhuma comissão específica, podendo ser aperfeiçoado noutra oportunidade.

Também não se trouxe casos *sui generis* que tenham sido abordados nas audiências públicas presenciadas pelo autor, que há mais de uma dezena de anos tem acompanhado com certo interesse o processo legislativo, sendo a audiência pública o mote de seu maior interesse nos últimos anos.

Na democracia a participação do cidadão não se restringe ao voto. Isso significa que a urna é o início do processo. Após a eleição, o cidadão tem espaço para atuar dentro do Parlamen-

¹ MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 43

to, em especial, como agente fiscalizador livre, inclusive, para manifestar seus posicionamentos políticos, subjetivos e sociais sobre as proposições em curso nas casas de leis. Essa participação se dá por meio de abordagens ao parlamentar nas ruas, telefonemas ao gabinete, mídias sociais e, no caso em debate, nas audiências públicas.

Origem das audiências públicas

A Constituição Federal de 1988 é a primeira a reconhecer as audiências públicas no processo legislativo. Esse é um dos motivos porque essa Carta Magna foi reconhecida como ‘Constituição cidadã’ pelo então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Ulysses Guimarães.

Resgatando a origem das audiências públicas, Cristina Andrade Melo nos ensina que:

A própria etimologia da palavra indica o propósito das audiências públicas, já que ‘audiência’ vem de ‘audire’, que significa ouvir, o que ao encontro da finalidade da audiência pública, que não é outra a não ser ouvir os cidadãos e os grupos sociais legitimados à atuação coletiva em matérias que lhes interessem, de modo que possam influenciar a tomada de decisão pela autoridade pública.²

Como mostra Melo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi o precursor na audiência pública na administração. Conta ela que em,

[...] 1965, quando o Procurador-Geral do Cade, Paulo Germano Magalhães, apresentou um projeto de Portaria instituindo a prática das audiências públicas na entidade [...] para ouvir ‘depoimentos voluntários a respeito de ocorrências passíveis de serem capituladas como abusos do poder econômico, ou de interesse para o exercício das atribuições do órgão [...]’.³

2 MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 17

3 Idem, ibidem. p. 18

No entanto, o projeto foi rejeitado tendo como principal argumento do Relator:

A ser adotada a prática [...], teremos sem dúvida criado neste Conselho um ambiente emocional contrário à serenidade dos julgamentos, quando não viesse degenerar em pequenos comícios neste recinto, expondo-se desse modo, por vezes, pessoas e firmas que fossem, por qualquer interessado, conduzidas ao pelourinho da execração pública.⁴

“Em 1987, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) editou a Resolução nº 9, regulamentando a realização de audiência pública pelo órgão ambiental como etapa preliminar à concessão de licença ambiental para empreendimentos de grande impacto”.⁵

Esse período coincide também com os primeiros anos de redemocratização no país, quando os cidadãos estavam de maneira, ainda insipiente, encontrando estratégias para manifestar seus anseios de participação popular.

A consolidação da participação social nas decisões de interesse público se dá, especialmente, com a promulgação da Constituição Federal prevendo a participação da sociedade civil em audiências públicas, por meio do art. 58, parágrafo 2º, inciso II,

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;⁶

4 MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizontes, MG: Arraes Editores, 2016. p. 19.

5 Idem, ibidem, p. 19.

6 Constituição Federal, 1988.

Em outros países da América do Sul, por exemplo, na Argentina, a participação da sociedade civil em audiências públicas também está assegurada em lei (Lei nº 6, de 5 de março de 1998), aprovada pela província de Buenos Aires. A previsão proporciona a participação social nos espaços institucionais, com a finalidade de promover o diálogo e garantir o caráter consultivo à população. Nesse sentido, a Lei dispõe:

Art. 1º A presente Lei regula o Instituto da Audiência Pública. A Audiência Pública constitui uma instância de participação no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa no qual a autoridade responsável pela mesma proporciona um espaço institucional para que todos aqueles que possam ver-se afetado ou tenham um interesse particular expressem sua opinião a respeito dela. O objetivo desta instância é que a autoridade responsável por tomar a decisão tenha acesso a distintas opiniões sobre o tema de forma simultânea e em situação de igualdade através do contato direto com os interessados.

Art. 2º As opiniões recolhidas durante a Audiência Pública são de caráter consultivo e não vinculante. [...] ⁷

Neste momento em que vivemos a difusão da rede mundial de computadores (internet) e nos saltam aos olhos as facilidades da conectividade, as audiências públicas não se restringem ao comparecimento da sociedade ao Congresso Nacional. Cada comentário, sugestão, defesa ou ataque a uma proposição legislativa pode ser considerado, de certa maneira, como participação da sociedade em audiência pública. Portanto, pode-se arriscar que num futuro próximo a audiência pública tome outra forma de participação popular sem que, necessariamente, o indivíduo se faça presente em pessoa no Congresso Nacional ou, conforme o caso, as Comissões deslocuem-se até o local onde se encontram os interessados no debate.

7 MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizontes, MG: Arraes Editores, 2016. p. 26

Em alguns países, embora democráticos, a audiência pública é restrita a alguns temas, como relata Melo no caso em que “na França, entre os institutos de democracia participativa, destacam-se a ‘enquête publique’ e, mais recentemente, o ‘débat public’, ambos estreitamente relacionados à proteção do meio ambiente”.⁸

A democracia e o parlamento brasileiro permitem audiências públicas sobre qualquer assunto que esteja, ou não, na pauta legislativa, desde economia, direitos trabalhistas, meio ambiente etc. A Câmara Alta também não recusa discutir, ainda que o tema seja considerado espinhoso do ponto de vista eleitoral como aborto, células tronco ou, como ocorreu na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, liberação do uso da maconha para efeitos recreativos.

Assim, para o Poder Legislativo, as audiências públicas servem, principalmente para instruir matérias que já constam da pauta ou que, embora ainda não tenha sido objeto de proposição legislativa, o legislador entende se tratar do interesse da coletividade. Estudos realizados por Melo indicam que no “Poder Judiciário a audiência pública destina-se à abertura processual para oitiva de pessoas com experiência e autoridade na matéria antes da tomada de decisão [...]”⁹. Os dois Poderes comungam da mesma ideia, haja vista que são convidadas autoridades de notório saber. A participação de especialistas torna-se essencial para refletir as temáticas, pois, inevitavelmente, a decisão final trará mudanças substanciais à legislação, e, conseqüentemente, promoverá impactos aos costumes, às finanças, ao patrimônio cultural, material, ou imaterial quer sejam de pessoas físicas ou jurídicas.

A presença de autoridades com notório saber tem a função, em tese, de apaziguar os ânimos e proporcionar o contraditório ao relativizar o tema considerando os saberes práticos

⁸ Idem, *ibidem*. p. 26

⁹ Idem, *ibidem*. p. 28

e o conhecimento teórico dos participantes. Nesses debates, pode-se até discordar da posição do palestrante, mas não se pode desprezar a sua formação intelectual ou saber tradicional sobre o tema em debate. Contudo, as posições dos convidados são apenas orientações que serão acolhidas ou não durante as considerações finais do Plenário, ou seja, não sendo, jamais, impositivas ou conclusivas.

O termo ‘audiência pública’ tem sua aceção assegurada no artigo 90, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, em consonância com a Constituição Federal em seu art. 58, § 2º, inciso II:

RISF - Art. 90. Às comissões compete: [...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º, II);

Constituição Federal - 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

¹⁰ Idem, *ibidem*. p. 36

Presença da sociedade no Parlamento brasileiro

O processo legiferante tem duas possibilidades de ingresso nas demandas dos congressistas. A primeira, e mais tradicional, trata-se da atuação do parlamentar em determinado campo, a priori substanciado em experiências e conhecimentos, que apresenta novas proposições legislativas sobre o assunto. Essa proposta pode vir das ideias oriundas de manifestações individuais ou de grupos organizados da sociedade, da própria lavra dos políticos haja vista seus conhecimentos adquiridos. A segunda consiste na presença da sociedade civil organizada nos gabinetes e plenários discutindo e esclarecendo aos parlamentares sobre os aspectos que avaliam o assunto em pauta, mostrando os pontos positivos ou negativos.

Na democracia é desejável, e até recomendável, que a sociedade saia em busca do aperfeiçoamento das regras que regem as relações entre os cidadãos. Sem essa participação popular, pode-se inferir que a democracia não tenha consistência para enfrentar as situações difíceis. Fábio Konder Comparato, tratando da importância da sociedade nos debates políticos, ressalta que “[...] em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação”.¹¹

As participações da sociedade nas decisões legislativas não se restringem apenas, como pode parecer, à discussão por si só dos temas em debate. Heirinch Siendentopf, *apud* Fabiana Menezes Soares (1997), esmiuçou com bastante solidez “os objetivos da participação dos cidadãos em seis

¹¹ COMPARATO, 1993, p. 92 *apud*. MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 1.

categorias: a) racionalização das decisões administrativas por meio de uma informação melhor e disponível; b) previsibilidade do cidadão quanto ao conteúdo das decisões administrativas; c) vontade reforçada da ação administrativa por meio da publicidade e transparência; d) maior legitimação da decisão administrativa tomada; e) integração do cidadão e grupos de cidadãos à decisão administrativa tocada pelo bem comum; f) desenvolvimento da autodeterminação e da emancipação do cidadão na sua comunidade”¹².

A participação popular é recomendável em todos os assuntos, e até indispensável nos temas que, no seio da sociedade, não são pacíficos. Esses debates sobre temas polêmicos podem abranger qualquer área ou subárea do conhecimento. O Regimento Interno do Senado Federal – RISF não impede a discussão de nenhum assunto, nem restringe a apresentação de proposições legislativas. Em resumo, qualquer assunto pode ser objeto de discussão em audiências públicas no Senado Federal. A título de exemplificação, já foram realizadas audiências públicas sobre educação básica, técnica ou superior, alterações no Código de Trânsito e trabalho escravo. No entanto, existem algumas restrições como em casos de segurança nacional quando as sessões são secretas ou as que o RISF estipular, como no caso do art. 371 que veda “a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si”¹³.

Além do fim puramente consultivo e esclarecedor, as audiências públicas têm a finalidade secundária de promover a atuação do parlamentar autor do Requerimento de sua realização. No entanto, não avançaremos nesse tema, o que pode ocorrer noutra oportunidade, sob o risco de sairmos do foco do presente trabalho.

As audiências públicas têm a peculiaridade de serem re-

12 SOARES, 1997, p. 142. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 8.

13 Idem, *ibidem*, 2016. p. 7.

queridas, em sua grande maioria, pelo relator da matéria. Isto acontece nos casos em que o parlamentar necessita de maiores esclarecimentos para embasar seu relatório diante da sua percepção da complexidade da matéria e das manifestações da sociedade.

De modo geral, as sessões do Senado Federal são públicas, no entanto, em alguns casos podem ser transformadas em secretas, como dito acima, com acesso restrito a apenas aos servidores indicados pelo Presidente, conforme o art. 48, inciso IV, e art. 383 do RISF:

Art. 48. Ao Presidente do Senado Federal compete:

[...]

IV - propor a transformação de sessão pública em secreta;

[...]

As sessões secretas estão disciplinadas no RISF, em seu art. 116.

Art. 116. Serão secretas as reuniões para deliberar sobre:

I - declaração de guerra ou celebração de paz (Const., art. 49, II);

II - trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (Const., art. 49, II);

III - escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (Const., art. 52, IV);

O caso mais comum de audiências públicas se converterem em secretas acontece nas reuniões da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE quando sabatina membros do Corpo Diplomático. Em certo momento, as sessões tornam-se secretas, permanecendo na sala apenas as pessoas autorizadas pelo Presidente da CRE, conforme estipulado no art. 383 do RISF:

Art. 383. Na apreciação do Senado Federal sobre a escolha de autoridades, observar-se-ão as seguintes normas:

§ 1º A manifestação do Senado Federal e das comissões sobre a escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente será procedida em sessão e reunião secretas (Const., art. 52, IV).

A audiência pública é o instrumento de fiscalização da população no Parlamento. Serve tanto para discutir, esclarecer, elucidar com vistas ao aperfeiçoamento da matéria, quanto para travar o andamento de determinada proposição – método usado pela minoria parlamentar - até a maior repercussão do tema – dentro e fora do parlamento - com o consequente esgotamento das discussões.

Dentro do Congresso Nacional, as audiências públicas são rotineiras e se percebe disposição favorável dos parlamentares em apoiá-las pelos seguintes motivos: (i) ao sugerir audiência pública o relator da matéria não deseja manifestar-se sobre assunto controverso sem ouvir a opinião da sociedade; (ii) quando da discussão em plenário na votação final, o relator é o parlamentar mais exigido para esclarecer a matéria, tirar dúvidas dos parlamentares, aceitar ou recusar alterações no texto; e (iii) os nomes dos requerentes da audiência pública são divulgados em nível nacional, o relator tem mais tempo de fala, portanto, fica mais tempo no rádio e na televisão. Isso tende a oxigenar o mandato do parlamentar relator.

Como vimos, a participação da sociedade não se restringe ao ato de votar. Não se acaba após a abertura da urna. Realizada a eleição, tendo o político vencedor tomado posse, é hora de a sociedade se posicionar dentro do Congresso Nacional para fiscalizar os atos dos seus eleitos. Se o Congresso tem entre suas atribuições o ato de fiscalizar, por outro lado, ele está sujeito à fiscalização da sociedade. Essa fiscalização é manifesta quando a população se propõe a discutir as pautas, seja por meio de uma audiência pública ou por redes sociais, telefonemas, e-mails encaminhados aos gabinetes ou abordagens diretas aos

parlamentares nas ruas. Portanto, pode-se inferir que as audiências públicas não se restringem à presença dos debatedores nos plenários do Senado Federal. Cada vez que um cidadão se aproxima de seu político para questioná-lo sobre seu procedimento no Congresso Nacional, eis aí o embrião da audiência pública.

Embora não esteja estipulado no Regimento Interno, percebe-se que as audiências públicas nas comissões – em contraposição às audiências no Plenário – dão-se num clima de certa descontração. Apesar da informalidade, não se observa o não-controle dos trabalhos pelo Presidente. Corroborando essa informalidade o professor Agustín Gordillo ensina “que o debate na audiência pública deve, por sua própria natureza, ser oral e informal, mas logicamente ordenado pelo órgão que o preside”.¹⁴

Embora as rotinas e normas estejam previstas no Regimento Interno, pode-se presenciar o ‘acordo de cavalheiro’ nos tempos de fala dos presentes e na quantidade de palestrantes que compõem a mesa. Não raro, o microfone é aberto ao público presente e, quase sempre, prevalece o clima amistoso entre parlamentares e o público, e parlamentares entre si, ainda que estejam politicamente em lados opostos. Porém, não se percebe essa mesma leveza quando os debates acontecem no plenário azul do Senado Federal. Nas Sessões Temáticas, citadas adiante, que são realizadas no plenário azul, observa-se um clima mais austero e mais formal que as audiências nas Comissões, a começar pelas vestimentas masculinas que obedecem a formalidades no uso do traje paletó e gravata, independente da estação do ano ou condições climáticas.

14 GORDILLO, 2003, p. XI-10. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 65.

Tecnologia – a nova porta de entrada do Congresso Nacional

Nos dias atuais em que a tecnologia se faz cada vez mais presente no dia-a-dia dos cidadãos, das empresas e governos, a participação da sociedade organizada na pauta do Congresso Nacional dá-se não apenas presencialmente, como era feito até há pouco tempo. A tecnologia trouxe o cidadão para dentro do Parlamento por meio das redes sociais (Facebook, Twitter, Whatsapp, Instagram), dos telefones dos gabinetes dos parlamentares, do telefone gratuito 0800.61.2211, das teleconferências e das tradicionais visitas aos gabinetes, conhecidas pejorativamente como lobby.

Para fins deste trabalho, fizemos uma rápida pesquisa nas mídias sociais e constatamos que apenas 7% dos senadores (seis de oitenta e um) não tinham páginas no Facebook, considerada uma das mídias sociais mais populares no momento em que realizamos o estudo.¹⁵

Outra forma de participação nas decisões, embora de maneira diversa da que trata este trabalho e que não está estabelecida nas normas legais, são as conhecidas ‘manifestações de rua’. Pode-se arriscar, com certa segurança, observando-se os pronunciamentos dos parlamentares e as mudanças na agenda do Congresso Nacional, que esta é a forma mais consistente de participação popular e a que mais atrai a atenção de Suas Excelências, podendo ser tanto pela quantidade de pessoas manifestando-se ao mesmo tempo sobre o mesmo assunto, quanto pela repercussão na imprensa nacional ou pelo possível esvaziamento das urnas nas eleições seguintes.

¹⁵ Consulta feita em 26/01/2017.

Reconhecemos que as manifestações de rua ou manifestações populares em menor número são a sociedade convocando o Parlamento, por isso fogem do padrão das audiências públicas estipuladas nas normas legais. Deixa de ser Convite, como normalmente acontece nas audiências públicas, e passa a ser uma Convocação feita de fora para dentro do Congresso Nacional. Contrariando todo o rito regimental, os parlamentares são tirados a força das suas acomodações para discutir e deliberar sobre temas que muitas vezes Suas Excelências consideravam pacificados ou espinhosos demais.

A título de exemplificação, relembramos que por força das manifestações de rua de 2013, o Congresso Nacional recuou da discussão e arquivou a PEC 37/2011 – que pretendia limitar o poder de investigação criminal do Ministério Público e o Projeto nº 234/2011, conhecido como ‘Cura Gay’, que pretendia sustar a aplicação de dois dispositivos da Resolução 1/99 do Conselho Federal de Psicologia, os quais orientam os profissionais da área a não usar a mídia para reforçar preconceitos contra os homossexuais nem propor tratamento para curá-los.¹⁶

Sobre essas manifestações e suas implicações nos trabalhos do Senado Federal, o senador Renan Calheiros, presidente da Casa, ressaltou:

O ano de 2013 será marcado na história republicana como o período de profundas transformações nos métodos e práticas das instituições brasileiras [...]

As manifestações de civismo no Brasil quase sempre desencadearam mudanças profundas na agenda das instituições. Foi assim nas Diretas Já, na Assembleia Nacional Constituinte e, em 2013, com a onda de protestos contra a qualidade dos serviços públicos.

A interação com sociedade é sempre produtiva. Ela fortale-

¹⁶ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/199469-projeto-susta-resolucao-de-psicologos-sobre-preconceitos-contra-homossexuais.html>

ce a democracia ao estreitar a distância das instituições com os cidadãos. A pressão social contribui para desenferujar os processos decisórios, que precisam ser mais céleres. Sensível às demandas sociais, o Congresso Nacional propôs uma nova agenda para o país com uma forte coloração ética. Mais de 40 propostas — cobradas pela sociedade — foram aprovadas em menos de 20 dias no Senado Federal. Foi um ano de fortalecimento no plano institucional, político, legislativo e administrativo.¹⁷

As ruas só se manifestam quando a população percebe que o Congresso Nacional não está em sintonia com os anseios da sociedade, quando a população não se sente representada, ou traída ou quando suspeitam que os parlamentares tendem a descumprir as promessas pactuadas na campanha eleitoral.

As grandes manifestações têm início a partir de intervenções populares, na maioria das vezes, de maneira individual por intermédio de telefonemas para o gabinete parlamentar, abordagens ao parlamentar nos locais onde frequenta ou citações nas redes sociais. Num segundo momento, ao perceberem que as interferências e tentativas de diálogo com o poder legislativo não tiveram a acolhida desejada parte-se para abordagens mais diretas como a presença de grupos organizados visitando os gabinetes parlamentares e, se ainda assim, a sociedade não se sentir ouvida, resta-lhe a decisão mais contundente: tomar as ruas como ocorreu em 2013.

Cabe ressaltar que as manifestações de rua, em regra geral, não são dirigidas apenas ao autor da proposta em discussão, ao relator ou aos membros de determinada Comissão, ela afeta, sem distinção, todos os membros do Congresso Nacional. No momento da realização deste trabalho, as manifestações contra as Reformas da Previdência e Trabalhista são dirigidas a toda a classe política, ainda que os projetos sejam de autoria

¹⁷ CALHEIROS, Renan. Coleção Sessões Temáticas. Apresentação. 2013

do Presidente da República.¹⁸

Por sua vez, Soares (1997) considera que existem duas formas de participação popular, uma na fase inicial dos debates e outra na fase deliberativa,

as quais possuem dois graus de intensidade: participação não vinculante, que ocorre previamente nos processos decisórios por meio de informações propostas, exposições, protestos e consultas que não implicam, necessariamente, em uma decisão conforme o conteúdo deliberado; e participação vinculante: participação no poder de decisão, o que implica limitações no exercício do poder de direção.¹⁹

Observando-se esses princípios, pode-se inferir que as consultas populares, audiências públicas e conselhos com representantes dos setores populares ‘intervêm diretamente na tomada de decisão do Poder Público’²⁰.

A participação popular é imprescindível à boa convivência entre parlamento e sociedade. Esse binômio é o responsável pelo alargamento da cidadania e fortalecimento da democracia.

Abordando a participação da sociedade nos assuntos estatais, Di Pietro enfatiza que “[...] a participação popular é uma característica essencial no Estado Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”²¹.

Considerando-se o aumento do número de sessões, incluindo as audiências públicas realizadas entre os anos 2000 (175 sessões)²² e 2015 (228 sessões)²³, percebe-se que o Par-

18 Reforma da Previdência Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16; Reforma Trabalhista (PL 6787/16)

19 SOARES, 1997. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 12.

20 Idem, *ibidem*, p. 153-154.

21 MELO, Cristina Andrade. Audiência Pública na Função Administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 11

22 <http://www25.senado.leg.br/documents/12427/31178/RAP2000>

23 <http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreRap.html?docId=1842248>

lamento não está, como se parece num primeiro momento, alheio aos anseios da sociedade.

O ‘direito de ser ouvido’²⁴, embora não seja um direito em si, mas uma expectativa de direito a ser exercido pela sociedade é o pilar de maior sustentação das instâncias democráticas, ainda que as manifestações venham por meio de interlocutores individuais, mensagens nas redes sociais, na ocupação pacífica das ruas ou, em casos extremos, nas revoltas populares.

Segundo Gordillo,

A audiência pública apresenta, dentre outras, as seguintes vantagens, tais como: (i) garantia objetiva de razoabilidade na atuação do Estado; (ii) formação de consenso da opinião pública antes da tomada de decisão; (iii) garantia objetiva de transparência da relação estatal com os permissionários e concessionários; (iv) elemento de democratização do poder, pois, como explica Rivero, a democracia não é só um modo de designação do poder, mas também um modo de exercício do poder; (v) modo de participação cidadã no poder público, como exigido tanto por princípios políticos e constitucionais como pelas normas supranacionais.²⁵

24 SCHWARTZ, 1991, p. 224. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 15.

25 GORDILLO, 2003, p. XI-6. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 24.

Audiência pública e o princípio da impessoalidade

Embora os atos da administração pública obedeçam ao princípio da impessoalidade, durante as audiências públicas esse princípio não é observado, nem deverá ser, porque os envolvidos no debate são convidados a exporem seus pontos de vistas e não são cobrados quanto a suas posições.

Esses debatedores são autoridades, personalidades e integrantes da sociedade civil. Ainda que sejam servidores públicos, estão ali como defensores ou opositores a uma causa. Desse modo, foram convidados pelo Congresso Nacional para darem seus pareceres sobre o assunto em pauta exatamente por serem especialistas no tema. Por isso, nesses debates é comum a emoção tomar conta do ambiente.

As audiências públicas no parlamento diferem das audiências nos poderes Executivo e Judiciário, porque no Legislativo as tensões e os debates de pontos divergentes são mais exacerbados, inclusive pela prerrogativa do Congresso em legislar sobre temas não pacificados que atenderá interesse de determinados grupos causando prejuízos a outros.

Por isso, considera-se primordial que as composições das audiências prestigiem debatedores convidados que tenham diferentes pontos de vista sobre a matéria. Essa diversidade de pensamentos enriquece o debate, aproxima parlamento e sociedade e dá mais segurança aos parlamentares no momento da votação final.

Nesse contexto, faz-se necessário citar Edis Milaré, que tratando de audiência pública na área ambiental, aborda a co-

existência de posições diferentes sobre o assunto em pauta:

Nesse contexto, não é de surpreender o fato de a audiência pública ser marcada por posições diferentes, contrárias ou mesmo contraditórias. Ela, como procedimento democrático, deve acolher quantos queiram manifestar-se legitimamente sobre o objeto da convocação. Audiência pública não é um comício em que determinado partido se promove ou apresenta seu programa. Não é, também, um plebiscito em que participantes estão circunscritos ao ‘sim’ ou ‘não’, até mesmo porque a audiência pública não tem caráter deliberativo, mas, ao contrário, é um procedimento estritamente consultivo.²⁶

Apesar da característica consultiva das audiências públicas, a opinião dos debatedores interfere objetivamente na decisão dos senadores. Com base nessas manifestações da sociedade é que o parlamento toma conhecimento das consequências da aplicação da norma em debate. Como a sociedade é quem vai sofrer as imposições da lei, torna-se imprescindível ela acompanhar e se manifestar sobre os debates no Congresso Nacional.

Sobre as manifestações da sociedade, Harbemas observou que “a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo, mas pode, de certa forma, direcioná-lo”²⁷.

Quando se sentam à mesa, todos os convidados são iguais do ponto de vista do debate. Tem o mesmo tempo para explanação e recebem tratamento de acordo com seus cargos, exceto quando o palestrante é Ministro de Estado. Nesse caso, o art. 398 do RISF estipula uma série de normas, dentre as

26 MILARÉ, 2007, p. 390. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 71.

27 HARBEMAS, 2003b, p. 23. *Apud* idem, ibidem, 2016. p. 72.

quais destacamos o inciso V:

Art. 398. Quando houver comparecimento de Ministro de Estado perante o Senado, adotar-se-ão as seguintes normas: [...] V - a sessão em que comparecer o Ministro de Estado será destinada exclusivamente ao cumprimento dessa finalidade

A audiência pública inicia-se com a aprovação de Requerimento²⁸ apresentado por qualquer parlamentar. Sendo para tratar de matérias que estejam nas Comissões, este Requerimento pode ser apresentado por qualquer parlamentar membro daquela Comissão. Estando a matéria sob apreciação do plenário do Senado Federal o requerimento pode ser apresentado por qualquer dos 81 senadores. Em ambos os casos, o Requerimento pode ser subscrito por outros parlamentares.

O requerimento aprovado será publicado com antecedência de três dias úteis suficiente (Art. 280 RISF) para conhecimento dos parlamentares, convidados e sociedade em geral. Sobre a publicidade da realização de audiência pública, Antonio Cabral ressalta que:

Impõe-se, portanto, uma ampla publicidade prévia à realização da audiência para que seja permitida a maior participação possível e para que todos compareçam cientes do tema objeto do debate e preparados a partir de uma pré-compreensão e reflexão detida, para prestar sua contribuição à discussão.²⁹

Corroborando essa tese, o Regimento Interno do Senado Federal que trata do funcionamento do Conselho de Comunicação Social, sobre audiências públicas naquele Órgão, estabelece que:

28 MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 68

29 CABRAL, 2006, p. 791. *Apud* MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 68.

Art. 4º O Conselho poderá realizar audiências públicas mediante convite às autoridades, personalidades e entidades da sociedade civil.

§ 2º ...Serão convidados e habilitados a se manifestar os convidados que guardem pertinência temática entre o assunto pautado e seus objetivos institucionais.

§ 3º Para manifestação nas audiências públicas, as organizações da sociedade civil deverão demonstrar cumulativamente, além da pertinência temática a que alude o § 2º:

I - autoridade em razão da matéria a ser discutida;

II - resumo da tese que pretende defender, indicando precisamente sua colaboração com o objeto a ser deliberado;

III - provas da regularidade de sua personalidade jurídica e efetiva atuação na defesa de seu objeto social há pelo menos 1 (um) ano.³⁰

As audiências públicas tanto no Executivo quanto no Legislativo, obedecem a alguns critérios tais como divulgação prévia da convocação, sessão aberta ao público e registro em ata da sessão.

O Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), traçou diretrizes gerais aplicáveis às audiências, as quais coincidem com as estabelecidas no Regimento Interno do Senado Federal. A seguir transcrevemos trechos do Decreto Federal nº 8.243 e do RISF:

Decreto Federal nº 8.243:

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I. Divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II. Livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III. Sistematização das contribuições recebidas;

IV. Publicidade, com ampla divulgação de seus resultados,

30 MELO, Cristina Andrade. Audiência pública na função administrativa. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2016. p. 71-72.

e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V. Compromisso de resposta às propostas recebidas.

Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 90. Às comissões compete:

...

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º, II);

...

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I - instruir matéria sob sua apreciação;

II - tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

§ 3º No dia previamente designado, a comissão poderá realizar audiência pública com a presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros.

Art. 94. Os depoimentos serão prestados por escrito e de forma conclusiva.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas.

Art. 95. Da reunião de audiência pública será lavrada ata, arquivando-se, no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

...

Art. 99. À Comissão de Assuntos Econômicos compete opinar sobre proposições pertinentes aos seguintes assuntos:

...

§ 1º A Comissão promoverá audiências públicas regulares com o Presidente do Banco Central do Brasil para discutir as diretrizes, implementação e perspectivas futuras da política monetária.

Art. 103. À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional compete emitir parecer sobre:

...

§ 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de

cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa para prestarem informações no âmbito de suas competências.

Embora a convocação de audiências públicas no Congresso Nacional seja, em sua maioria, de caráter discricionário dos parlamentares, existem casos em que a legislação obriga sua realização, como por exemplo, a previsão da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a obrigatoriedade de audiências públicas para deliberar sobre possível instituição de datas comemorativas (efemérides). A participação popular obrigatória deu-se no caso do Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2013, do Senador Randolfe Rodrigues, que institui o Dia Nacional de Combate à Tortura.

Outro caso em que a realização de audiência pública torna-se obrigatória, ainda que fora do Congresso, está estipulado no art. 9º, § 4º da Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências:

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Sessões Temáticas – Inovação das Audiências Públicas

A partir de iniciativa do Presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros, os membros da Mesa Diretora apresentaram o Projeto de Resolução nº 03, de 2013, instituindo “as sessões de debates temáticos no Senado Federal”.

Os senadores, assim, justificaram essas sessões:

O Senado Federal, desde os tempos do Império, tem por vocação aglutinar e aprofundar os temas relevantes de interesse nacional, especialmente em virtude da natureza de sua composição, representativa da Federação e integrada por parlamentares com as mais distintas origens e experiências na vida pública.

Essas sessões destinam-se a debater temas “de relevo e interesse nacional, podendo ainda as sessões deliberativas serem transformadas em ordem do dia temática”.

A primeira sessão temática aconteceu em 29 de agosto de 2013 para debater a reforma política, cuja convidada foi a ministra Cármen Lúcia, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

As sessões temáticas estão estipuladas no Regimento Interno do Senado Federal em seu art. 154:

DA NATUREZA DAS SESSÕES

Art. 154. As sessões do Senado podem ser:

[...]

IV - de debates temáticos.

[...]

§ 7º As sessões deliberativas poderão ser transformadas em sessões de debates temáticos para discussões e deliberações de assuntos relevantes de interesse nacional previamente fixa-

dos, inclusive com possibilidade de realização de ordem do dia temática, mediante proposta apresentada pelo Presidente do Senado, por um terço dos Senadores ou por Líderes que representem esse número, aprovada pelo Plenário.

Considerações finais

Ao longo do trabalho constatou-se, principalmente, que:

- A Constituição Federal de 1988 é a primeira a reconhecer as audiências públicas no processo legislativo e que as audiências públicas se iniciaram no Poder Executivo, no CADE.

- As audiências públicas na democracia brasileira são mais democráticas que em outros países de igual regime. No caso do Poder Legislativo brasileiro as audiências podem tratar de qualquer assunto e, exceto nos casos especificados em lei – sobretudo em se tratando de segurança nacional –, são totalmente abertas ao público.

- As audiências públicas no Legislativo são apenas consultivas e não exigem o princípio da impessoalidade dos palestrantes. Os debatedores nas audiências públicas no Poder Legislativo, diferentemente nos demais Poderes, não sofrem qualquer censura quanto a seus posicionamentos subjetivos.

- Além da presença física, existem outras formas de participação popular nos debates no Congresso Nacional. Uma delas é pela internet. Por ser um meio de comunicação rápida permite a interação em tempo real dos políticos com os eleitores.

- As audiências públicas são instrumentos de controle da sociedade sobre o Parlamento, sendo mais efetivo quando esse controle vem das ruas. Nesse caso, as decisões do Congresso Nacional tendem a ser mais rápidas, haja vista que as cobranças recaem sobre todos os seus integrantes. Isso porque as manifestações de rua, em sua essência, não se dirigem a determinado parlamentar, mas ao conjunto dos congressistas.

- Antes de a sociedade lançar-se às ruas não é demais afirmar que outros meios foram usados como telefonemas ao gabinete parlamentar, abordagens ao parlamentar nos locais onde frequenta, citações nas redes sociais e outras. Esse controle feito pelas redes sociais deve ser o motivo que levou 93% dos senadores ter páginas no Facebook, uma das redes sociais mais conhecidas no momento da elaboração deste trabalho.

- Em quaisquer dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) as audiências públicas são permitidas e até incentivadas para dirimir dúvidas das autoridades debruçadas em analisar os assuntos de interesses da sociedade.

ANEXO I

Modelo de requerimento para audiência pública

REQUERIMENTO Nº, DE 2017

Requeiro, com base no art. 93, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, que sejam convidados para participar de audiência pública, a ser realizada no âmbito das Comissões de Educação, Cultura e Esporte – CE e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT, os seguintes especialistas, para discutir a inclusão de crianças e adolescentes, em idade escolar, no acesso à internet, notadamente a partir da popularização dos chamados smartphones:

Maximiliano Martinhão, Secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Rosseli Soares da Silva, Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação.

Igor Vilas Boas de Freitas, Membro do Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Maria Eugênia Sozio, Coordenadora da Pesquisa TIC Kids Online 2016, do Comitê Gestor da Internet no Brasil – GCI.

Eduardo Levy, Presidente-Executivo do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal – Sinditelebrasil.

Bia Barbosa, Membro da Coordenação Executiva do Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

JUSTIFICAÇÃO

Recentemente divulgada, a pesquisa TIC Kids Brasil On-

line 2016, elaborada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – CETIC.br do Comitê Gestor da Internet no Brasil –CGI, revelou que cerca de 5,9 milhões de crianças e adolescentes brasileiros em idade escolar não são usuários da internet, sendo que 3,4 milhões nunca tiveram acesso à rede.

O estudo revelou ainda que 31% desses jovens só acessam a internet por meio de *smartphones*, telefones celulares com possibilidade de conexão à rede, o que os torna cada vez mais dependentes dos planos oferecidos pelas operadoras de banda larga móvel.

Outro efeito importante dessa nova realidade diz respeito ao tipo de conteúdo que está sendo acessado pelos jovens, já que a conexão pelo telefone pessoal dificulta a vigilância dos pais e responsáveis.

Com vistas a esse novo cenário, é fundamental que se discuta uma política de inclusão das crianças e adolescentes ao acesso à internet e as possibilidades desse uso para a educação, examinando seus aspectos sociais e econômicos.

Por essa razão, pretendemos convidar as ilustres autoridades acima relacionadas, para uma perfeita compreensão do tema, de forma a subsidiar futuras ações pelo Senado Federal.

Sala da Comissão,

Senador
TELMÁRIO MOTA

Papel da capa é Duo Design 240g/m² e o do miolo é couchê fosco 90g/m².

A fonte é Garamond, 12/14.

Impresso em agosto/2017 por Athalaia Gráfica e Editora.
