



A EFICÁCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TERMOS INSTITUCIONAIS



Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes

Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Bacharel em Ciências Econômicas e Direito, Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Mestre em Poder Legislativo

Email: clemar.cortes@camara.leg.br

Uma das questões centrais abordadas por algumas das últimas reflexões feitas sobre participação política, no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, são as dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores no sentido de se calcular o grau daquilo que se alcunhou como “*efetividade*” das instituições participativas (PIRES, 2010; WAMPLER, 2011; CORTÊS, 2011). O que se tem percebido é que a metodologia utilizada com vistas a aferir nexos causais entre participação política e resultados dela decorrentes ainda é consideravelmente difusa. Assim, a complexidade do encargo de se extrair o nível de eficácia dos institutos de participação política tem levado estudiosos a propor diferentes maneiras de se avaliar a qualidade das instituições participativas.

Os autores que se concentram nas deliberações sobre matéria legislativa consideram que o nível de sucesso das instituições participativas atrela-se necessariamente ao resultado da tomada de decisões políticas. Cortês (2011) e Zorzal e Carlos (2017), contudo, pontuam não poucos desafios decorrentes da dificuldade de se isolarem variáveis para a mensuração da capacidade de uma audiência pública realizada no âmbito do Poder Legislativo, por exemplo, influenciar os resultados das votações das proposições legislativas a que se refira. Ademais, não poucos autores, entre os quais Nascimento (2015), Macedo (2018), Negrão (2018) e Côrtes (no prelo), sublinham dificuldades que as audiências públicas realizadas no âmbito do Parlamento brasileiro têm enfrentado no sentido de interferir objetivamente na deliberação de projetos de lei e proposições legislativas afins.

Há, porém, aqueles que se concentram na avaliação do desenho institucional, em termos de normativos que delineiem o tempo, o modo e os agentes relacionados à implementação da instituição participativa. Na ótica destes, a medição do grau de institucionalização formal da

instituição participativa permite dimensionar o respectivo potencial de dirigir a dinâmica dos atores envolvidos no processo, bem como os potenciais resultados da participação política (LOPES; NASCIMENTO; 2016). Nesse sentido, Cunha e Almeida (2011) ressaltam que, para a aferição da eficácia dos institutos participativos, o pesquisador deve avaliar múltiplos fatores conjugados, especialmente sobre quem institui e quem participa do processo, de maneira a compreender a natureza e a substância da troca realizada. Então, com vistas a buscar a metodologia mais adequada à aferição pretendida, Cunha (2009), Cunha e Almeida (2011) e Cunha *et al.* (2011) reforçam que o desenho institucional constitui uma das mais relevantes condicionantes endógenas para a avaliação do sucesso dos institutos de participação política.

No mesmo sentido, Fung e Wright (2003) afirmam que o formato institucional do instrumento de participação tem o condão de oferecer os parâmetros de sua atuação, quais sejam: as regras, os ritos e os procedimentos que constroem ou estimulam resultados. São esses parâmetros que, segundo os autores, trazem à luz as tendências inclusivas dos espaços de participação política e o respectivo potencial de influência sobre o processo legislativo. Faria e Ribeiro (2011) observam que o nível de eficácia de uma audiência pública no âmbito do Parlamento, por exemplo, pode ser medido pelo grau de sua institucionalização formal e pela respectiva sujeição ao normativo instituído.

Assim, sob o ponto de vista dos teóricos em questão, quanto mais numerosos forem os parâmetros institucionais de atuação do instituto participativo, no que respeita aos ritos e procedimentos que disciplinam sua realização, mais elevado será seu grau de eficácia. A partir desse ângulo de visão, o da institucionalização formal, há, pois, que examinar, primeiramente, a existência de dispositivos normativos que tutelem a realização de audiências públicas. A existência dessas regras, seu formato e prática demonstrariam o grau de inclusão do espaço de participação política e seu potencial de influência sobre o processo legislativo, mediante o tempo e o modo como se faculta a participação.

Posto isso, sublinhe-se que o corpo normativo que rege a audiência pública no âmbito do Poder Legislativo compõe-se a partir da Constituição Federal de 1988 e dos regimentos internos das casas legislativas. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 58, *caput*, que o Congresso Nacional e suas casas legislativas tenham comissões permanentes e temporárias. Às comissões temáticas cumpre discutir e votar projetos de lei que disponham sobre matéria de sua competência, conforme o preceituado pelo Art. 58, §2º, I, CF/1988 (BRASIL, 2001), bem como realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil organizada, entre outras competências, nos termos do disposto pelo Art. 58, §2º, II, CF/1988 (BRASIL, 2001). Além da previsão constitucional, resta também aos regimentos internos das casas legislativas disciplinar a matéria concernente à realização de audiências públicas.

No que diz respeito à Câmara Baixa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) dispõe sobre a realização do instituto, ao detalhar os procedimentos a ele inerentes. O primeiro artigo da norma infraconstitucional a tratar sobre audiências públicas é o 24, *caput* e inciso III, o qual estabelece que a sua realização cabe às comissões permanentes e às demais, no que lhes for aplicável (BRASIL, 2015). Em seu Art. 255, o RICD afirma, ainda, o seguinte:

Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada (BRASIL, 2015, p. 157).

Note-se que o dispositivo resguarda a independência do representante na formulação de sua convicção deliberativa. Essa evidência eclode, primeiramente, a partir do termo “*poderá*”, constante do art. 255, RICD (BRASIL, 2015), mediante a assertiva de que a realização de audiência pública por uma comissão temática é uma faculdade, não uma obrigação. Assim, nos termos da regra institucional, nem toda matéria contemplada por proposição legislativa será necessariamente objeto de audiência pública, visto que não há qualquer obrigatoriedade nesse sentido, tampouco sanção em virtude de sua não realização.

A existência de tramitação legislativa desprovida de audiência pública realizada de maneira alguma torna defeituoso o processo, tampouco ilegítimo; especialmente porque o processo legislativo, entre suas diferentes fases, compreende não somente a votação, como também a discussão das matérias sujeitas à deliberação. A fase de discussão, que se encontra amplamente normatizada mediante o Capítulo XII do RICD (BRASIL, 2015), constitui a oportunidade em que diferentes posicionamentos ideológicos e políticos possam ser manifestados em debate por parte dos representantes eleitos, e jaz completamente desvinculada da realização de audiências públicas. Não há que falar em necessária manifestação de representantes da sociedade civil, mediante audiência pública, a cada tramitação de matéria legislativa, pois, caso contrário, tender-se-ia a um retorno à ideia de democracia direta que, ao que parece, não é aonde se tende a chegar.

Ressalte-se que a resposta do Presidente da Casa à Questão de Ordem (QO) nº 185/2012 (BRASIL, 2012) prescreveu que a apreciação de requerimento de audiência pública “*não integra a fase regimental de discussão do projeto de lei e, ademais, não tem o condão de suspender o prazo de apreciação da Comissão*”. Isso significa que a expectativa, formalizada mediante requerimento, de se realizar audiência pública para tratar de matéria objeto de projeto de lei, por exemplo, não tem força para impedir ou protelar a tramitação da proposição legislativa. Assim, não há qualquer óbice a que a discussão e a votação de proposição legislativa ocorram, mesmo diante de pendência de realização de audiência pública. A comissão pode concluir a deliberação sobre matéria legislativa, ainda que haja audiências públicas previamente aprovadas, mas pendentes de realização; se assim não fosse, o texto regimental teria sido redigido de maneira diversa.

Nesse mesmo sentido, cumpre assinalar a significância que a própria norma infraconstitucional imprime ao propósito da audiência pública, a partir da ausência de imperatividade da instrução decorrente de reunião. Da norma regimental em tela se depreende que a realização de audiência pública serve, primeiramente, para apontar caminhos para a deliberação, instruí-la em alguma direção – o que não importa, de maneira alguma, determinar os rumos que a deliberação tomará. Então, além de não ser obrigatória, a realização dessas audiências públicas denota claro viés informacional da norma programática. Ressalte-se que a instrução em questão significa a munição da deliberação com informações que qualifiquem a formulação da política pública a implementar, ainda que, por fim,

semelhante formulação contrarie a instrução fornecida.

Então, semelhante instrução de maneira nenhuma vincula os resultados de votação sobre matéria conexa, especificamente por que não há qualquer dispositivo regimental que o obrigue. É, assim, evidente que a norma preceituada de modo algum retornou às práticas medievais de instrução imperativa; ao contrário, demonstra nela imprimida a ideia de Pitkin (2006) de que o representante deva, sim, considerar a vontade dos representados, mas com a independência necessária para emitir um juízo que lhe seja próprio. Outrossim, a ideia impressa na regra institucional alinha-se aos dizeres de Burke (2012), quando este enaltece o respeito e a atenção à opinião pública, sem que isso importe sacrifício do juízo pessoal do parlamentar. Dessa forma, no âmbito das comissões temáticas da Câmara dos Deputados, resta à audiência pública um caráter meramente consultivo. Então, se o propósito dessa reunião, imprimido pelo artigo em questão, resta, pois, circunscrito à instrução mediante debate e não ao resultado de votação realizada em reunião deliberativa, fica claro que, ao menos em termos institucionais, a missão da audiência pública não é interferir necessária e objetivamente nos resultados das votações sobre matéria legislativa.

Observe-se que a norma preceitua a possibilidade de a audiência pública “tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação”. Assim, não menos importante é a incumbência de debater matérias que, ainda que não constituam objeto de proposições legislativas a tramitar, sejam temas que despertem a atenção da sociedade. Em outras palavras, a audiência pública não se presta somente a avaliar proposições legislativas, mas também matérias que sequer chegaram a ser objeto de deliberação. Aqui fulgura singular oportunidade de discussão parlamentar sistematizada fora da circunscrição deliberativa, antecedente ao processo legislativo. Resta claro, portanto, que, institucionalmente, o propósito da audiência pública e, conseqüentemente, o seu nível de eficácia não podem ser aferidos exclusivamente pela demarcação dos resultados das votações de proposições legislativas a ela conexas. A distinção normativa ora analisada demonstra, do ponto de vista institucional, o equívoco interpretativo a que se sujeitam algumas pesquisas sobre a temática.

Cumpra, também, lembrar a diferenciação que se faz, em termos institucionais, entre reuniões deliberativas e de audiências pública. Entenda-se por reunião deliberativa aquela que promove não somente discussões acerca de matéria legislativa, como também votações – que podem computar resultados, seja em sentido de aprovação, seja de rejeição de proposições. As audiências públicas realizadas em sede de comissão temática da Câmara dos Deputados são desprovidas da prerrogativa de votação: não se vota coisa alguma ao longo desta reunião, tampouco se aufera dela qualquer resultado objetivo. Note-se que o art. 50, RICD, *caput* e incisos, estabelece que as reuniões deliberativas obedecem à seguinte ordem: discussão e votação da ata da reunião anterior, expediente e ordem do dia (BRASIL, 2015); é durante a fase da ordem do dia que se promove a discussão e a votação de matéria legislativa. Já no decorrer das audiências públicas, não se observa qualquer das fases ora listadas: não se delibera sobre atas, não há expediente nem ordem do dia – assim, não há votação e, por conseguinte, não há resultado.

A última anotação acerca do art. 255, RICD (BRASIL, 2015), se refere à matéria objeto de audiência pública. O dispositivo legal delimita claramente as temáticas passíveis de discussão em comissão permanente, quais sejam, aquelas afetas ao campo temático circunscrito à comissão que realiza a

reunião. Em outras palavras, uma comissão temática não pode tratar, mediante audiência pública, de matéria exclusiva de outra. Em face disso, é evidente o tom restritivo da regra formalizada pelo RICD e sua rigidez, quando dispõe sobre a matéria que pode ser discutida em audiência pública.

Para além desses aspectos preliminares, o RICD prossegue a disciplina da matéria, ao preceituar que a realização de audiências públicas deve ser precedida por prévia aprovação, pelo plenário da própria comissão, de requerimento formulado por membro ou por representante da sociedade civil organizada, nos termos de seus Arts. 117, *caput*, VIII, e 255 (BRASIL, 2015). Assim, a regra institucionalizada possibilita à sociedade, por iniciativa própria e sem a intermediação de representante eleito, dar início ao debate acerca de matéria de seu interesse, mediante requerimento formal. Essa é uma faculdade significativa no que respeita à participação política. Embora semelhante autoria seja considerada incomum (MIRANDA, 2018), a eventualidade de número expressivo desse tipo de ocorrência pode demonstrar um alto nível participação política no processo de realização de audiências públicas em comissão permanente.

Ainda sobre a autoria, os requerimentos em tela são factíveis de coautoria; isto é, além do autor principal, podem ter um número ilimitado de coautores, conforme o Art. 102, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). Porém, as atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao autor somente podem ser exercidas em plenário por um único signatário, observando-se a precedência de acordo com a ordem de subscrição, conforme o §2º do mesmo artigo. Contudo, é comum ao presidente de comissão permitir que mais de um autor de requerimento de audiência pública se pronuncie, com vistas à defesa das razões de sua propositura e mesmo à manifestação de apoio político ao autor titular (MIRANDA, 2018).

Outro ponto é que a prescrição regimental em tela imprime formalidade ao ato, quando proíbe que o requerimento em questão seja formulado por via oral, sob a exigência de que deva necessariamente ser protocolizado por escrito, conforme o preceituado pelo Art. 117, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). O requerimento também deve ser necessariamente submetido à deliberação do colegiado, não podendo ser aquiescido por decisão monocrática do presidente do órgão. Ressalte-se que a decisão presidencial sobre a QO nº 179/1999 (BRASIL, 1999a) proíbe a realização de audiências públicas agendadas sob a alcunha de informais.

O RICD prescreve, ainda, nos Arts. 46 e 137, §1º (BRASIL, 2015), que cumpre às comissões permanentes reunir-se em caráter ordinário, na sede da Câmara dos Deputados, em Brasília, em dias e horas prefixados, de terça a quinta-feira, a partir das nove horas. Não há, pois, hipótese de realização de reuniões de audiência pública fora de Brasília, nem em recinto diverso da sede da Casa Parlamentar. Assim, requerimentos que solicitem a realização da audiência pública fora das dependências da Câmara dos Deputados, ainda que na capital federal, são devolvidos ao autor, em face de expressa proibição regimental (NOVAIS *et al.*, 2015). Decisão presidencial sobre a QO nº 10.068/2000 (BRASIL, 2000) anulou decisão da Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, que convocou audiência pública a realizar-se em Belém do Pará. Eis aqui um exemplo de rigidez da norma instituída, o que denota a força institucional do preceito normativo.

Há que ressaltar, contudo, que as comissões podem realizar reunião de audiência pública em outro dia da semana que não o determinado regimentalmente; mas, se o fizerem, tratar-se-á de reunião extraordinária. Contudo, o RICD assevera, no Art. 46, §1º (BRASIL, 2015), que em caso algum, ainda que

venha a se tratar de reunião de caráter extraordinário, o horário da audiência pública poderá conflitar com a Ordem do Dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional. Ressalte-se a ocorrência de suspensão de reunião de comissão durante a Ordem do Dia do plenário da Casa, com subsequente retomada após o encerramento desta no mesmo dia. Na prática, porém, as reuniões de audiência pública realizadas pelas comissões permanentes não são interrompidas ou suspensas em razão do início da Ordem do Dia do plenário da Casa (NOVAIS *et al.*, 2015).

Além de requerer audiência pública para ouvir representante da sociedade civil, as comissões também têm a faculdade de convocar ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar depoimento acerca de matéria previamente determinada, conforme o distosto no Art. 50, CF (BRASIL, 2001). Note-se que a reunião para oitiva de ministro de Estado convocado não se configura como reunião de audiência pública, conforme decisão acerca da QO nº 409/2014 (BRASIL, 2014), que anulou requerimento, aprovado em comissão, que havia convocado ministro para participar de audiência pública. A decisão se justificou mediante o entendimento de que o requerimento anulado havia “misturado” os institutos de convocação de ministro e de audiência pública.

Ora, a presença de ministro de Estado em audiência pública pode, sim, ocorrer, desde que o titular da pasta seja convidado e não convocado. Côrtes (2009) faz referência ao poder de pressão política que o termo “*convocação*” pode emanar a partir de um simples requerimento. O termo teve o condão de impor tamanho desconforto político aos titulares das pastas ministeriais, que se quer evitar, reiteradas vezes, por parte das respectivas assessorias parlamentares (MIRANDA, 2018). A substituição da poderosa expressão “*convocação*” por “*convite*” não raro resulta de acordo político firmado previamente à deliberação do requerimento (MIRANDA, 2018). A recorrência da prática de, durante a apreciação em plenário, transformar-se em convite o requerimento de convocação de ministro e, por conseguinte, trocar a natureza do requerimento em questão, tornou-se um uso costumeiro, uma cultura consolidada por não poucas comissões (MIRANDA, 2018), nos termos do preconizado pelo Neoinstitucionalismo Sociológico (SANTOS FILHO *et al.*, 2010).

Cumpra assinalar que a retirada de tramitação, por qualquer motivo, do requerimento de audiência pública somente poderá ser solicitada ao presidente da comissão pelo respectivo autor; e poderá ser feita em qualquer fase do andamento do processo, nos termos do Art. 104, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). Porém, não existe imposição por parte do RICD que obrigue o presidente do órgão a deferir o pedido. Em outras palavras, a partir do momento que o requerimento de audiência pública é recebido pela comissão, a ideia objeto da proposição escapole ao domínio do autor dela, à medida que, ainda que este se arrependa da respectiva propositura, não terá mais poder sobre o andamento do requerimento, se o presidente da comissão entender tratar-se de uma proposta digna de deliberação. Assim, o dispositivo regimental em tela preceitua uma faculdade, não uma garantia, o que importa sua pequena força institucional.

Quando o requerimento de audiência pública passa a integrar a ordem do dia da comissão, o presidente do órgão, no curso de sua apreciação durante reunião deliberativa, faculta a palavra ao autor da proposição para encaminhamento da votação. Esse procedimento permite ao autor

discorrer sobre as razões da propositura e sobre o mérito, no sentido de apelar aos pares para que votem favoravelmente ao pleito. O RICD, nos Arts. 117, *caput*, e 255 (BRASIL, 2015), restringe o encaminhamento da votação ao autor do requerimento e aos líderes partidários. Entende-se que a ausência do autor no momento da deliberação da proposição impede a sua apreciação pelo colegiado, exatamente por não haver quem proceda ao encaminhamento de sua votação.

Cabe ressaltar, porém, que nenhum deputado poderá conduzir a deliberação sobre requerimento de audiência pública de que seja autor, em obediência ao Art. 43, RICD (BRASIL, 2015). Em outras palavras, não se permite ao autor de requerimento presidir a reunião na qual a proposição é submetida à votação. Nesse caso, é comum o presidente convidar outro membro do órgão a assumir a condução da reunião deliberativa, de maneira a permitir a si mesmo o encaminhamento da votação do requerimento de sua autoria. Contudo, se o secretário da comissão, especialista servidor de carreira, não advertir o presidente de comissão acerca da proibição regimental, ou, ainda, se o presidente, tendo sido advertido, não atender à instrução oferecida, pode ocorrer de semelhante descumprimento por parte do presidente de comissão ocorrer fluidamente, a não ser que algum membro manifeste oposição ao procedimento (MIRANDA, 2018). Mais uma vez, cumpre observar a possibilidade de ocorrências de preceitos informais eclodirem em meio aos processos formais, a depender da conveniência política.

Uma restrição regimental surpreendente é a proibição de debate, no curso da deliberação sobre requerimento de audiência pública, acerca da matéria objeto da proposição. O RICD, mediante os Arts. 117, §1º, e 149, I, (BRASIL, 2015), proíbe expressamente a discussão de requerimento dessa natureza, sabendo-se que, conforme o disposto pelos Arts. 165 a 179, RICD (BRASIL, 2015), a discussão é a fase da deliberação destinada ao debate em plenário. Na prática, contudo, os presidentes de comissão, em caráter informal, costumam permitir, não raras vezes, a discussão do mérito do requerimento de audiência pública, ao facultar a palavra aos membros presentes na reunião deliberativa em que se aprecia a matéria, mediante pedido do deputado interessado em debater (MIRANDA, 2018).

O requerimento de audiência pública aprovado em reunião deliberativa da comissão permanente sujeita-se, ainda, ao poder de agenda do presidente do colegiado, detentor da prerrogativa regimental de convocar e de presidir todas as reuniões da comissão, conforme o preceituado pelo Art. 256, RICD (BRASIL, 2015). Na prática, isso significa que nem toda audiência pública aprovada pelo colegiado tem sua realização garantida. A aprovação de um requerimento de audiência pública não importa, pois, um caso de “direito adquirido”, mas, sim, de “expectativa” de direito. O fenômeno se justifica não somente em razão da discricionariedade do poder concedido ao presidente do colegiado pelas “regras do jogo”, como também pela ausência de quaisquer sanções ao titular do órgão em razão da não realização da audiência pública previamente aprovada. Esse fato corrobora com a eventualidade de ocorrência de o número de requerimentos de audiência pública aprovados por uma comissão em determinada sessão legislativa ser expressivamente maior que o número de reuniões dessa natureza realizadas no mesmo período.

No que respeita a quem se faculta comparecer à audiência pública na qualidade de participante,

não existe no RICD exigência expressa de o requerimento da reunião enumerar e nomear quais entidades serão convidadas com a permissão de se manifestar verbalmente. A vedação expressa é quanto à formulação de convite a membros de representações diplomáticas estrangeiras, conforme o Art. 257, RICD (BRASIL, 2015). Registre-se, ainda, que não há garantia regimental de que todas as entidades listadas no texto do requerimento serão necessariamente convidadas. Isso pode não ocorrer, por exemplo, quando há número excessivo de convidados enumerados no texto do requerimento.

A eventual redução do número de convidados se justifica no fato de que, quanto mais expositores forem convidados para uma única reunião, menor será a duração de cada participação, considerando o tempo médio de pronunciamento, que é de vinte minutos, conforme o preceituado pelo Art. 256, §2º RICD (BRASIL, 2015). Considerem-se, ainda, as possibilidades de réplicas e de tréplicas face aos eventuais questionamentos apostos pelos parlamentares presentes; e o limite de duração das reuniões, face às outras atividades executadas pelos deputados nas dependências da Casa (CÔRTEZ, 2009). Contudo, não raro há audiências com inúmeros palestrantes (MIRANDA, 2018).

Acrescente-se que a norma recomenda a programação da reunião de maneira tal que reste garantida a oportunidade de manifestação tanto dos defensores da matéria objeto do requerimento aprovado, quanto dos opositores. Entretanto, não se permite aos deputados presentes fazer apartes aos expositores, embora haja ocorrências nesse sentido (MIRANDA, 2018). Há que ressaltar o fato de que, durante a audiência pública, somente os expositores convidados e os deputados presentes podem fazer uso da palavra. Não há hipótese de qualquer outro cidadão presente, ainda que se trate de autoridade pública, pronunciar-se, caso o respectivo nome não tenha sido previamente listado entre os expositores convidados a participar da reunião.

Isso significa que somente terão voz no decurso de uma audiência pública os deputados presentes e os expositores convidados. Não cabe, pois, concessão de palavra a cidadãos presentes que não figurem na lista de convidados, pronunciamento ao microfone, nem fora dele. A manifestação oral destes costuma ser reprimida pelo presidente da comissão (MIRANDA, 2018). Contudo, a depender da conveniência política, do *"momento político"*, esporadicamente ocorre de o presidente da comissão permitir semelhantes manifestações, em caráter extraordinário e informal (MIRANDA, 2018).

Cumprе assinalar, que, normativamente, não há que falar em aprovação de nome de expositor durante a audiência pública, na intenção de se conceder a palavra a alguém não listado entre os convidados previamente para a reunião. O fenômeno se justifica no caráter não-deliberativo da reunião em questão. Diferentemente das audiências públicas realizadas em outras instâncias de poder, nada, absolutamente, pode sofrer deliberação durante essa modalidade de reunião em comissão temática da Câmara dos Deputados. Aliás, é exatamente por não se tratar de reunião de votação que não se exige quórum qualificado para sua abertura, como ocorre no caso da reunião deliberativa, nos termos do Art. 50, *caput*, e inciso I, RICD (BRASIL, 2015). Pela mesma razão, a ausência do membro titular a reuniões de audiência pública não precisa ser justificada nem implica punições.

A oralidade, o debate, a participação, a publicidade e o registro constituem importantes particularidades, entre outras inerentes ao instituto da audiência pública na Câmara dos Deputados. Note-se seu desempenho enquanto *role-playing*, por promover verdadeira *"troca social"*

de manifestações democráticas (NASCIMENTO, 2015). Não há, porém, que falar em participação “popular”, tendo em vista as não poucas restrições à participação da audiência nas reuniões em questão. A esse respeito, cumpre assinalar que os plenários do Anexo II da Casa, pequenos auditórios destinados à realização de semelhantes reuniões, não comportam a acomodação de delegações de populares minimamente numéricas, nem número mínimo de cidadãos interessados na matéria.

Entre os convidados a participar de reuniões de audiência pública podem constar autoridades, pessoas interessadas e especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao presidente da comissão expedir os convites, em obediência ao Art. 256, RICD (BRASIL, 2015). Ressalte-se que as autoridades convidadas a comparecer à Casa com o fim de prestar esclarecimentos não sofrem qualquer penalidade pelo não comparecimento, nos termos da QO nº 10.120/1999 (BRASIL, 1999). A norma permite ao expositor convidado valer-se de assessoria credenciada, se para esse propósito o consentimento do presidente da comissão tiver sido exarado previamente, conforme o Art. 256, § 4º, RICD (BRASIL, 2015). Não se faculta ao convidado, porém, desviar-se da matéria objeto do requerimento da audiência pública. Diante do ocorrido, o presidente da comissão poderá adverti-lo, caçar-lhe a palavra ou até mesmo solicitar a sua retirada do recinto, de acordo com o § 3º do mesmo artigo do RICD (BRASIL, 2015).

Face ao exposto, resta evidente que o instituto da audiência pública na Câmara dos Deputados possui elevado nível de institucionalização formalizado normativamente. A instituição participativa em questão é regida por norma constitucional e infraconstitucional, que delimitam de forma detalhada sobre quais matérias podem ser objeto de audiência pública, quem pode requerer a realização da reunião e mediante quais procedimentos, quem pode ser convidado, quem pode fazer uso da palavra e de que maneira, a quem se faculta debater e a forma da participação. Dispositivos quanto ao local, ao tempo e ao modo de realização das reuniões encontram-se bem delimitados, de forma que se pode concluir, nesses termos, pelo elevado nível de sua eficácia.

Contudo, a proibição de a reunião se realizar fora da Casa Parlamentar constitui fator dificultador da participação política, tendo em vista a vastidão do território nacional e as dificuldades logísticas de locomoção, hospedagem e alimentação. Ademais, a norma se revela extremamente restritiva quando trata de quem tem a faculdade de participar desse tipo de reunião, visto que somente os membros da comissão, bem como aqueles que nominalmente tiverem sido previamente convidados têm voz durante as audiências públicas realizadas. Embora esses aspectos diminuam o potencial do instituto em nível de participação política, esta se vê incrementada diante da faculdade que a sociedade detém de requerer semelhante tipo de reunião sobre matéria de seu interesse, sem que para isso careça de intermediação de representante eleito.

Assinale-se, ainda, que as regras institucionais ora dispostas em nenhum momento indicaram imperatividade da audiência pública sobre a votação de proposições legislativas. Não é essa a proposta. Não há indicativos nem perspectiva nesse sentido. O que se quer garantir, na perspectiva de observação institucional, é o direito de participação da sociedade e os meios para que isso aconteça. As regras institucionais formalizadas em Resolução de maneira alguma indicaram qualquer caracterização do instituto como impositivo junto à deliberação legislativa. Em termos institucionais formais, não é esse

o propósito da audiência pública. Ademais, do exposto, registrou-se a incidência de regras de cunho informal entrelaçadas a práticas comuns. Restou, pois, sublinhado que a casualidade de semelhantes medidas busca justificativa na manutenção, na viabilização, na garantia e no fomento ao debate por parte dos membros da comissão.

Ao que se percebe, sob o ponto de vista institucional, tem-se buscado garantir meios por meio dos quais a sociedade possa, se assim o desejar, manifestar-se dentro do processo legislativo. A garantia de voz à sociedade no curso desse processo de criação de leis, mediante as vias ora explicitadas, expressa a movimentação cultural dentro da arena legislativa, cujo propósito soa ser bem mais amplo que meros resultados matemáticos ao desfecho das votações parlamentares. Não se trata, pois, de encontrar meios de obrigar os parlamentares a fazer o que deseja a sociedade, mas de garantir institucionalmente oportunidades de a sociedade se fazer ouvir no curso do processo legislativo. Note-se, assim, que o nível de eficácia das audiências públicas em questão pode se confirmar não somente pela verificação dos resultados das deliberações legislativas, mas, também, mediante a manutenção e fomento de sua dinâmica pelas vias institucionais.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. Brasília: Edições Câmara, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 10.120/1999**. Autor: João Herrmann Neto. Presidente: Michel Temer. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3592ldN>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 179/1999**. Autor: Ricardo Barros. Presidente: João Castelo. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999a. Disponível em: <https://bit.ly/2VYvN7A>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 10.068/2000**. Autor: Elton Rohnelt. Presidente: Michel Temer. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2Kx67ts>. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 185/2012**. Autor: Dr. Aluizio. Presidente: Marco Maia. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2yOYv2A>. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 409/2014**. Autor: Siba Machado. Presidente: Henrique Eduardo Alves. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Sal9tk>. Acesso em: 17 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 15. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n.44, p. 97-101, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2TLW0qd>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CÔRTEZ, Clemar Pereira Gonçalves da Silva. **A importância dos requerimentos de cunho informacional na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2yJ34LZ>. Acesso em: 17 fev. 2019.

CORTÊS, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3bEX9q3>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. Londres: Verso, 2003. (Real Utopias Project).

LOPES, Maria Gonçalves; NASCIMENTO, Alessandra Santos. A participação política institucional em perspectiva histórica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 47, p. 107-137, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2TK5LVy>. Acesso em: 24 jun. 2019.

MACEDO, Sílvia Mugnatto. **Deliberação e Barganha nas Audiências Públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2TOVGXH>. Acesso em: 3 jul. 2019.

MIRANDA, Damaci Pires de. **[Entrevista cedida a] Clemar Pereira Gonçalves da Silva Cortês**. Brasília, 25 nov. 2018.

NASCIMENTO, Adan Júnio Silva. **As audiências públicas como instrumento de controle legislativo**. 2015. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2TMIRy0>. Acesso em: 18 jun. 2019.

NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves. **A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos**

Deputados e as políticas públicas dirigidas ao mercado de consumo: reflexões sobre uma atuação não legislante. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/39KNr4i>. Acesso em: 7 nov. 2018.

NOVAIS, Paulo *et al.* **Regimento Interno Facilitado da Câmara dos Deputados**. 3. ed. rev. at. Brasília: Edições Câmara, 2015.

PIRES, Roberto Rocha. **A efetividade das instituições participativas no Brasil:** perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Brasília: IPEA, 2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2wWklet>. Acesso em: 5 fev. 2019.

SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos *et al.* Mudança organizacional no Legislativo brasileiro: discutindo as possibilidades de aplicação do institucionalismo sociológico na análise da modernização da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. *In:* ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2010, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: EnAPG, 2010. pp. 1-17. Disponível em: <http://bit.ly/2wztrj7>. Acesso em; 28 dez. 2018.

WAMPLER, Brian. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. *In:* PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2vqAMVo>. Acesso em: 24 out. 2019.