

OS (DES)CAMINHOS DAS CONSULTAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL (1988-2023)

Wagner Vinícius de Oliveira*

RESUMO

A crescente realização de consultas públicas pelo Senado Federal resulta na efetiva contribuição para o aprimoramento do processo democrático brasileiro? Por meio da localização da presença e da frequência das consultas públicas, busca-se identificar e descrever a trajetória de utilização desse mecanismo de participação social no Senado Federal no período de 1988 até 2023. Nesse sentido, pretende-se discutir as possibilidades para os argumentos da ampliação da participação social e da legitimidade democrática. O desenvolvimento desse empreendimento justifica-se por razões teóricas e empíricas; primeiro, para compreender o caminho e a funcionalidade; segundo, para analisar suas possíveis contribuições no reforço da democracia participativa brasileira. Excetuada a introdução e as referências, o artigo será estruturado em quatro seções, quais sejam: (i) descrever as principais ideias, funções e projeções das consultas públicas à luz do Estado democrático de direito; (ii) colocar as consultas públicas em perspectiva enquanto possibilidade para a construção da participação social; (iii) detalhar o trajeto das consultas públicas no Senado Federal por meio da elaboração de um quadro específico com dados obtidos no período de 1988-2023 (vide anexo A); ao final, (iv) avaliar a possível equiparação entre as consultas públicas a legitimidade democrática. Por fim, serão apresentadas as conclusões. Assim, apesar da aparente inclusão proporcionada pelas consultas públicas (cabível em qualquer proposição legislativa no Senado Federal e com a possibilidade de manifestação de qualquer pessoa cadastrada no portal), a volatilidade das participações (tanto na frequência, quanto nas matérias) e o caráter não vinculativo diminuem seu impacto positivo na democracia participativa.

Palavras-chave: consultas públicas; devido processo legislativo; participação social; Senado Federal.

Data de submissão: 03/06/2024

Data de aprovação: 16/08/2024

* Doutor em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, mestre em direito pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU, bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas, professor dos cursos de graduação em direito (Arraias/TO) e de especialização em direito e processo constitucional (Palmas/TO), ambos pela Universidade Federal do Tocantins – UFT.

THE (DIS)PATHS OF PUBLIC CONSULTATIONS IN THE FEDERAL SENATE (1988-2023)

Wagner Vinícius de Oliveira

ABSTRACT

Does the increasing number of public consultations by the Federal Senate result in an effective contribution to the improvement of the Brazilian democratic process? By locating the presence and frequency of public consultations, seek to identify and describe the trajectory of use of this social participation mechanism in the Federal Senate from 1988 to 2023. In this sense, intend to discuss the possibilities for the arguments of expanding social participation and democratic legitimacy. The development of this enterprise is justified by theoretical and empirical reasons; first, to understand the path and functionality; second, to analyze its possible contributions to strengthening Brazilian participatory democracy. Except for the introduction and references, the paper is structured into four sections, namely: (i) describe the main ideas, functions and projections of public consultations in light of the democratic rule of law; (ii) put public consultations into perspective as a possibility for building social participation; (iii) detail the path of public consultations in the Federal Senate through the elaboration of a specific table with data obtained during the period of 1988-2023 (see annex A); at end, (iv) evaluate the possible equivalence between public consultation and democratic legitimacy. Finally, it presents the conclusions. Thus, despite the apparent inclusion (which is applicable to any legislative proposal in the Federal Senate and with the possibility of expression from any person registered on the portal), the volatility of participation (both in frequency and in matters) and the non-binding nature of public consultations reduce their positive impact on participatory democracy.

Keywords: public consultations; due legislative process; social participation; Federal Senate.

Date of submission: 03/06/2024

Date of approval: 16/08/2024

INTRODUÇÃO

Quais seriam a trajetória e a finalidade das consultas públicas realizadas pelo Senado Federal no período de 1988 até 2023? Apesar da aparente simplicidade dessas questões, as respostas ainda são total ou parcialmente desconhecidas. Isso porque existe uma lacuna¹ na documentação do conhecimento sobre essa temática devido à ausência de estudos específicos, principalmente em relação ao campo jurídico.

Diante disso, busca-se conhecer como as consultas ditas públicas contribuem (ou não) para o aprimoramento do processo democrático brasileiro (cidadania ativa). Em razão da amplitude de abordagens suscitadas pela matéria tem-se a necessidade de especificar normativa e temporalmente o objeto pesquisado; desse modo, analisa-se quantitativamente as consultas públicas nas propostas de emenda à constituição (PEC) no sobredito espaço temporal.

O desenvolvimento desse empreendimento se justifica por razões de ordem teórica e empírica. Do ponto de vista teórico, pretende-se compreender seus (des)caminhos e suas (des)funcionalidades; empiricamente, intenta-se analisar quantitativamente suas possíveis contribuições para a construção da democracia participativa brasileira.

Importa acrescentar que a utilização do termo “empírico” denota a evidência sobre o mundo dos fatos baseada na observação ou na experiência concreta. Essa evidência ou o conjunto delas pode ser avaliada de forma quantitativa ou qualitativa (Lee; King, 2013, p. 11). Além disso, a própria acepção do termo remete a necessidade de que a pesquisa seja replicável, ou seja, permitir ou auxiliar que outras pesquisadoras e outros pesquisadores realizem análises similares sobre o mesmo objeto.

Objetiva-se, portanto, subsidiar as análises presentes e futuras com aportes concretos sobre uma das modalidades de participação social que incidem diretamente na tramitação das PEC`s. Igualmente, busca-se problematizar seus usos e resultados ao longo de uma trajetória de quase quatro décadas de história percorrida.

Em que pese o artigo não tratar exaustivamente as consultas públicas, realiza um estudo exploratório produzindo um conhecimento geral e contextualizado. Desse modo, pretende auxiliar no desenvolvimento dos diálogos acadêmicos sobre as consultas públicas por meio da elaboração de uma pesquisa de base (primária).

Afora essa introdução e a lista de referências, esse artigo será estruturado em quatro seções contínuas e sucessivas. Nas quais, o conteúdo pretende (i) discutir as principais ideias, funções e projeções das consultas públicas à luz do Estado democrático de direito; (ii) colocar as consultas públicas em perspectiva; (iii) mapear quantitativamente seu trajeto no Senado Federal (1988-2023), notadamente quanto às PEC`s, oportunidade na qual serão tabulados os dados numéricos obtidos e elaborado um quadro das consultas públicas realizadas no ambiente e período

¹De acordo com a pesquisa realizada nos portais eletrônicos Periódicos Capes, SciElo, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações USP e Google Acadêmico, em 15/08/2024, às 20h e 38m, utilizando os termos de busca “consultas públicas” e “propostas de emenda à constituição” não foi identificado qualquer registro de publicação.

analisados (vide anexo A); por fim, (iv) questionar se há equivalência entre consulta pública e participação social.

Para tanto, conjugam-se os esforços obtidos pelas técnicas de pesquisa bibliográfica e quantitativa, mediante a seleção da amostra, o registro da frequência e da utilização das consultas públicas por meio de fontes oficiais e de dados primários extraídos diretamente do portal eletrônico E-cidadania do Senado Federal.

Desse modo, o suporte teórico para as análises desse mecanismo potencialmente indutor da cidadania ativa consiste na ideia de um tipo específico de participação complementar aos “direitos e deveres políticos que decorrem do status de eleitor (cidadania em sentido estrito)” (Silva, 2023, p. 02). Sem ignorar que, quase sempre, os caminhos da “democracia digital” incorrem na “falsa solução para as disfunções da democracia representativa” (Silva, 2022, p. 150-232).

1 IDEIAS, FUNÇÕES E PROJEÇÕES DAS CONSULTAS PÚBLICAS À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Conforme já se sabe, as ideias referentes ao Estado democrático de direito remontam aos idos do século XVIII, pelo menos segundo a historiografia realizada aos moldes da “tradição ocidental” hegemônica. Há, sem dúvidas, um conjunto bastante heterogêneo de ideais contrários e, por vezes, contraditórios entre si que são amalgamados sob a mesma insígnia. Dentre vários aspectos relevantes ressalta-se a limitação do exercício do poder estatal, seja pelo exercício dos direitos e das garantias fundamentais, seja pela participação direta da sociedade civil na condução da vida em sociedade (democracia participativa).

Ultrapassado o período de “legalismo puro” - isso é, o apego incondicional à letra da lei, o dogma de completude do ordenamento jurídico, a subsunção lógica enquanto método interpretativo bastante e suficiente para a aplicação do direito positivo aos casos concretos, dentre outras características - a função da legalidade constitucional e infraconstitucional não guarda identidade irrestrita com esse passado recente. Existem pelo menos três razões que sustentam a procedência dessa afirmação.

Primeiro, porque a ideia de legalidade foi expressamente inserida no bojo dos direitos e deveres fundamentais (individuais e coletivos), conforme previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 5º, inciso II. Equivale a afirmar a existência de um direito fundamental ao devido processo legislativo no sentido de que a conduta das instituições estatais e os demais particulares observem a legalidade. Isso, no entanto, não conduz necessariamente a ideia de que cada cidadã ou cada cidadão possua um direito público subjetivo de exigir do Estado a edição de atos legislativos.

Noutras palavras, o atual sentido de legalidade se projeta na função limitadora de exercício do poder estatal, em observância aos direitos e as garantias fundamentais, nas mais diversas áreas de atuação jurídica. Assim, via de regra, para a instituição e a majoração de tributos impõe-se o reconhecimento da legalidade tributária; para a imposição válida de penalidades de matiz penal/criminal deve-se observar a legalidade penal; igualmente, a legalidade administrativa (em sentido

estrito) determina que a administração pública permaneça adstrita ao ordenamento jurídico positivo, dentre outros exemplos possíveis.

Em segundo lugar, a ideia de legalidade comporta derivações em virtude do modelo institucional de Estado administrativo, principalmente após a edição da Emenda à Constituição n. 19/1998. Dentre outras inovações, a EC n. 19/1998 positivou o princípio constitucional da eficiência na prática da administração pública e permitiu a atuação das agências reguladoras (autarquias especiais) com a inclusão da atribuição de elaborar atos normativos vinculatórios, desde que “observados os limites da lei de regência” (Brasil, 2019).

A terceira razão indica que “o princípio da legalidade, contemporaneamente, tem sido interpretado em sua acepção de juridicidade” (Brasil, 2023), ou seja, não se trata da mera conformidade com as leis positivas, mas em adequar às práticas da administração pública aos padrões explícitos e implícitos do direito. Ao lado disso, compreender que o devido processo legislativo enquanto um direito e uma garantia fundamental exige as participações da sociedade civil.

Por outras palavras, sua compatibilidade com o Estado democrático de direito decorre da permeabilidade, na máxima medida possível, das contribuições sociais. Sabendo que essa relação pode se desenvolver de maneira mediata e imediata. Na primeira hipótese ocorre por meio da participação do conjunto formado pelas representantes e pelos representantes eleitos (democracia representativa) ou de maneira imediata quando ocorrem participações diretas da sociedade civil organizada ou não (democracia participativa).

Vale acrescentar que as ditas participações diretas (imediatas) podem ser realizadas de modo formal ou informal. Certo, porém, que investigar as participações da sociedade civil realizadas diretamente pelas cidadãs e pelos cidadãos na modalidade informal constituem um desafio à parte, tanto no que diz respeito a constatar sua presença, quanto a sua avaliação para realizar inferências causais. Desse modo, a testagem dos argumentos da ampliação da participação social e da legitimidade democrática, por exemplo, fica comprometida.

Para ressignificar o sentido e o alcance do devido processo legislativo (em sentido amplo) impõe-se afunilar as análises apenas e tão somente quanto aos mecanismos formais de participação da sociedade civil nesse ambiente. Com vistas a auxiliar na compreensão dessa questão e também para contribuir positivamente na diminuição da lacuna identificada. Em diante, segue-se a investigação da participação da sociedade civil no processo legislativo na modalidade direta e formal.

De acordo com essas opções metodológicas, o mecanismo da consulta pública revela-se compatível para alcançar os objetivos propostos. Isso porque consiste, em um só tempo, num mecanismo de participação social (esse argumento será desenvolvido na segunda seção) formal realizado de forma imediata pela sociedade civil, viabilizando assim (ao menos em potência) um dos caminhos possíveis para a democracia participativa.

Por outro lado, torna-se pouco efetivo prosseguir na investigação da participação indireta e informal da sociedade civil no devido processo legislativo, já que, na essência, se confunde com o desempenho da própria função típica do Legislativo. Precisamente por se tratar de uma pesquisa de base, almeja-se

aproximar do objeto pesquisado por meio da participação social no devido processo legislativo federal.

Sabe-se que o Legislativo federal opera de maneira bicameral, desenvolvendo-se pela atuação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de forma conjunta de ambas as casas legislativas (Congresso Nacional). Nesse artigo, optou-se pela investigação das consultas públicas realizadas pelo Senado Federal, já que essa instância política de representação federativa é a única instituição estatal - até agora conhecida - que possui uma estrutura operacional e normativa mais desenvolvida sobre o tema, além de oferecer registros documentais em condições para a verificação quantitativa do fenômeno pesquisado.

Assim, cumpre demarcar o conceito, as ideias, as funções e as projeções das consultas públicas. Preliminarmente, consulta pública designa o processo por meio do qual determinada instituição deseja conhecer antecipadamente a opinião do conjunto das cidadãs e dos cidadãos (sociedade civil) sobre determinada matéria de sua competência. Para fins de registro - a despeito da plêiade de opiniões díspares existentes na sociedade civil - são possíveis apenas duas formas de manifestação: ou favorável ou contrário a proposição legislativa.

Por essência, as opiniões manifestadas numa consulta pública - de forma majoritária ou unânime - são desprovidas de vinculação da instituição consulente, por isso, trata-se de um mecanismo tipicamente político de manifestação das preferências da sociedade civil. Logo, distingue-se dos mecanismos jurídicos de participação direta previstos na Constituição da República de 1988, a exemplo do plebiscito (manifestação prévia e vinculante) e do referendo (manifestação posterior e vinculante), ambos são instrumentos reveladores da soberania popular (nos termos dos art. 14, I e II; art. 18, §§ 3º e 4º, CRFB/88) de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XV, CRFB/88).

O Texto Magno de 1988 não contempla textualmente a expressão consulta pública. Já no plano infraconstitucional são diversos os exemplos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro:² a começar pela Lei n. 8.080/1990³ - que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes - ao determinar a realização obrigatória de consulta pública para a incorporação, a exclusão ou a alteração pelo Sistema Único de Saúde de novos medicamentos, produtos e procedimentos (art. 19-R, IV, Lei n. 8.080/1990).

A Lei n. 9.784/1999 - que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal - referente a instrução do processo administrativo possibilita a abertura de consulta pública quando o processo envolver matéria de "interesse geral". Igualmente assegura aos participantes o direito de obter da administração pública uma resposta fundamentada (art. 31, *caput* e § 2º, Lei n. 9.784/1999), bem como a apresentação dos resultados com a indicação do procedimento adotado (art. 34, Lei n. 9.784/1999).

² Para um levantamento pormenorizado sobre o marco legal aplicável as consultas públicas no Brasil, dentre outros, consultar Banco Interamericano de Desenvolvimento (2020, p. 25-30).

³ Incluído pela Lei n. 12.401/2011.

O Decreto Legislativo n. 186/2008 - que aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007 - estabelece a obrigação geral de os Estados Partes realizar consultas estreitas e envolver ativamente as pessoas com deficiência, especialmente crianças com deficiência, por intermédio de suas organizações representativas (art. 4º, item 03, Decreto Legislativo n. 186/2008).

No mesmo sentido, o Decreto n. 7.037/2009 - que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) - impõe a realização de consulta popular enquanto uma das ações programáticas para alcançar o objetivo estratégico I⁴ (anexo, "f", Decreto n. 7.037/2009). Além disso, a Lei n. 12.527/2011 - que regula o acesso a informações - também assegura as consultas públicas (art. 9º, II, Lei n. 12.527/2011). Vale mencionar que no âmbito do Executivo Federal, mais especificamente a Secretaria-Geral da Presidência da República, existe a plataforma Participa.br, sendo, pois, um ambiente virtual de participação social que se utiliza a internet para articular e impulsionar os diálogos entre a administração pública federal e os setores da sociedade civil.

Por último, recentemente houve o acréscimo da possibilidade de realização de consulta pública para a edição de atos normativos, nos termos da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), art. 29.⁵ Trata-se de uma "norma de caráter geral" que estipula a obrigação de "consultar os interessados, avaliar as manifestações recebidas e respondê-las para cumprir o dever de motivar o ato normativo" (Monteiro, 2018, p. 226). Todavia, cabe destacar que a inovação legislativa "estabelece que a consulta pública deve ser realizada, preferencialmente, em meio eletrônico, mas sem considerar os riscos inerentes a este procedimento, como a influência dos algoritmos" (Galvão; Machado, 2023, p. 233).

Quanto as projeções ou potencialidades, cumpre mencionar que a consulta pública "não é um ato único e isolado, mas um processo" (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020, p. 02) que se perfaz com a prática contínua e reiterada das instituições estatais em consultar a sociedade e com a participação da sociedade civil de modo permanente. Dentro do contexto regional da América Latina e do Caribe, justifica-se a realização de consultas públicas devido as ações que "afetam um maior número de pessoas, como mineração, pesca, manejo florestal, infraestrutura, energia e o sistema de avaliação de impacto ambiental" (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020, p. 03).

A relevância acentua-se ainda mais em se tratando de temas relacionados aos povos originários consulta prévia, livre e informada - prevista na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - na implementação de projetos de infraestrutura ou de indústrias extrativistas. Por fim, a realização de consultas públicas é obrigatória para a criação de unidade de conservação ambiental, no entanto, possuem caráter meramente consultivo.

Não obstante, objetiva a expansão da compreensão pela sociedade civil sobre a unidade de conservação, para tanto precisa observar os princípios da

⁴ Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais.

⁵ Incluído pela Lei n. 13.655/2018.

representatividade, da legitimidade, da equidade e da conscientização (WWF-Brasil, 2010). Percebe-se que as funções desempenhadas pelas consultas públicas envolvem a participação direta da sociedade civil em matérias relacionadas à saúde, aos direitos humanos, à segurança alimentar, ao acesso à informação, à edição de atos normativos, entre outros exemplos possíveis.

A junção entre o conceito e a função da consulta pública permite afirmar que se trata de um instrumento democrático utilizado para a captação e para a integração da opinião de cidadãos de forma não presencial (Bastos *et. al.*, 2022). Desse modo, tem-se que a realização de consultas públicas “contribui com o poder de voz da população diante das escolhas políticas, tendo entre seus objetivos envolver a sociedade civil nas decisões coletivas” (Bastos *et. al.*, 2022, p. 812).

2 CONSULTAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA: A BUSCA PELA CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Na seção anterior viu-se que a legislação privilegia e, em certas matérias, até mesmo determina a realização de consultas públicas. Importa, nesse momento, ressaltar um aspecto em especial: a construção de espaços institucionais permeáveis às participações sociais. Não se afirma, contudo, que a consulta pública seja o único ou o espaço potencialmente mais adequado para esse empreendimento social, mas coopera para o fortalecimento da democracia participativa.

Conforme já se disse na parte introdutória desse artigo, o objetivo central consiste em destacar a trajetória das consultas públicas na experiência das propostas de emendas à constituição que tramitaram no Senado Federal. Antes, porém, vale ressaltar, que esse instrumento pressupõe um conjunto de mudanças institucionais, normativas e comportamentais ocorridas dentro da administração pública, que há algum tempo ficou conhecida como “administração pública consensual” com vistas a construção de uma “governança pública” (Oliveira; Schwanka, 2009).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a utilização desse mecanismo de participação social integra uma estratégia mais ampla voltada para a construção da “confiança social”, principalmente quando da avaliação de políticas públicas. Em verdade, as consultas públicas não são apontadas enquanto solução para a ausência ou para o baixo grau de apoio social - antes, durante ou depois da implementação de uma política pública - mas, possuem o condão de articular e de potencializar o “envolvimento de partes interessadas, lideranças políticas e o público [em geral]”, nesse sentido, possuem “potencial para a elaboração de legislação e regulação, além de serviços públicos” (Brasil, 2018, p. 159).

A principal contribuição que esse artigo pretende oferecer consiste em aproximar essas ideias durante a tramitação das PEC's no Senado Federal, já que essa modalidade de processo legislativo ocorre sem qualquer participação direta da sociedade civil. Em tese, o aumento da utilização desse mecanismo contribui para ampliar a participação social formal e direta, mas também seria capaz de contribuir para o controle do exercício do poder legiferante (competência reformadora da constituição), bem como direcionar futuras responsabilizações (*accountability* eleitoral), já que o Senado Federal é um órgão representativo formado pelo voto popular.

Com efeito, a consulta pública não pretende ser uma espécie de “veto popular”, figura jurídica atualmente inexistente no ordenamento jurídico brasileiro, menos ainda realizar o controle popular. Já que uma vez publicada, a PEC se sujeita apenas a modalidade de controle judicial posterior realizada com exclusividade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mediante o controle concentrado de constitucionalidade quando apresentar vícios de inconstitucionalidade material ou formal. De outra sorte, pretende-se articular a legitimidade democrática (esse argumento será desenvolvido na quarta seção) dentro de um espaço institucional aberto às participações sociais.

O procedimento formal previsto para a alteração do texto constitucional não estabelece a participação da sociedade civil, isso significa que para introduzir, reduzir ou suprimir parte do texto constitucional - ressalvadas as cláusulas pétreas nessa última hipótese - não precisa contar com a anuência da sociedade civil, apenas observar os procedimentos constitucionalmente previstos. Desse modo, cabe questionar a inexistência de mecanismos de participação social.

Contudo, não se interroga a competência das duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional para a atualização do texto constitucional, cuja legitimidade decorre do próprio texto constitucional (órgão competente, procedimentos formais e matérias suscetíveis de emenda). Mas, como o subtítulo dessa seção sugere a construção das participações sociais nas PEC's em tramitação no Senado Federal.

Mesmo porque, apesar de não ser requisito indispensável para a edição de uma PEC, as consultas públicas vêm sendo realizadas de modo reiterado em todas as propostas em tramitação no Senado Federal (esse argumento será desenvolvido na terceira seção). A questão que permanece sem resposta é compreender o porquê mesmo esse tipo de proposição legislativa não exigir a realização de consulta pública o Senado vem realizando consultas a sociedade civil de maneira sistemática.

A resposta provisória sugerida consiste em tornar essa casa legislativa em um local qualificado para conhecer a opinião do conjunto das cidadãs e dos cidadãos de forma antecipada ou concomitante a tramitação da PEC. Assim, no longo prazo, a sociedade civil reconheça nesse ambiente institucional um espaço adequado para as participações sociais. Diante da mencionada lacuna na documentação do conhecimento sobre essa temática realizam-se alguns esforços aproximativos para testar essa hipótese.

Novamente segundo o Ipea é possível sustentar que as consultas públicas visam realizar um diálogo contínuo entre as instituições estatais e as partes interessadas, sendo potencialmente apta para construir a “confiança pública” e, ao lado disso, influenciar “fortemente o engajamento [social] dos interessados” reforçando os compromissos políticos (Brasil, 2018, p. 160).

Assim, não parece demasiado sustentar que “a consulta pública é instrumento de participação popular” (Monteiro, 2018, p. 229). Devendo, em ato contínuo, questionar quem participa das consultas públicas, em qual sentido e com quais finalidades, contudo, para enveredar por esses caminhos exige-se desenvolver outras frentes de pesquisa não contempladas pelos objetivos traçados na parte introdutória desse artigo.

Em confluência de sentido, tem-se que as consultas públicas criam autênticos “espaços de participação social” (Lopes; Novaes, 2020).⁶ Embora persista a necessidade de realizar estudos complementares, abrangendo a caracterização dos participantes e a legitimidade das decisões subsequentes; sendo possível assentir com a conclusão parcial de que a utilização desse mecanismo permite a formação de “espaços formais de participação social”, sem, no entanto, distinguir “a participação popular em geral da participação de interessados diretos” (Lopes; Novaes, 2020, p. 09).

Mas, para que isso se torne possível, a instituição estatal que realiza a consulta pública deveria observar os “princípios de consultas públicas eficazes” (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020), em especial:

- (i) a preparação dos momentos anteriores à realização de consultas públicas para fornecer e coletar informações suficientes, dialogar de forma adequada com a sociedade civil, mapear os atores sociais interessados e os possíveis impactos da medida legislativa a ser adotada;
- (ii) a representatividade/equidade dos participantes para minimizar o viés de seleção capaz de predeterminar ou de influenciar o resultado da consulta pública;
- (iii) a oportunidade de se realizar a consulta pública, pois dependendo do momento da consulta ou do período disponível para a coleta das participações pode-se direcionar o resultado;
- (iv) os recursos humanos disponíveis para a realização da consulta pública (presencial ou virtual) já que a disponibilidade de verba ou de recursos humanos, no primeiro caso, ou a acessibilidade/funcionalidade do sistema, no segundo caso, podem interferir negativamente no resultado final;
- (v) a transparência nos processos de apuração e de divulgação dos resultados interferem positiva ou negativamente na credibilidade e no engajamento da participação social;
- (vi) a acessibilidade, em especial para permitir que as pessoas com algum tipo de deficiência possam participar autônoma e ativamente da consulta pública;
- (vii) a legitimidade democrática, em termos de aceitação não apenas do resultado da consulta pública, mas, principalmente dos procedimentos utilizados enquanto instrumento apto para permitir a participação social em seu sentido mais amplo possível;
- (viii) a documentação para fins de eventual auditoria ou de fornecimento de acesso à informação para eventuais interessadas ou interessados no resultado de uma consulta pública em especial.

Assim, por se tratar de um “instrumento participativo” ou “instrumento de participação democrática” (Galvão; Machado, 2023) é que as consultas públicas também são realizadas pelo Senado Federal. Em sentido contrário do que afirmam

⁶Lopes e Novaes (2020) se referem à Anvisa.

Galvão e Machado (2023, p. 229) as consultas públicas são realizadas no Legislativo com bastante frequência e regularidade. A próxima seção será dedicada a identificar a presença e a frequência desse instrumento de participação social no Senado Federal.

3 O TRAJETO DAS CONSULTAS PÚBLICAS PELO SENADO FEDERAL (1988-2023)

Diante das potencialidades apresentadas para as consultas públicas nas seções anteriores, cumpre nesse momento especificar o funcionamento das consultas públicas realizadas no âmbito do Senado Federal (1988-2023). Na sequência, serão tabulados os dados numéricos obtidos com o auxílio de um quadro específico sobre as consultas públicas realizadas no período temporal analisado (vide anexo A).

Conforme as informações disponíveis no portal eletrônico E-cidadania do repositório oficial do Senado Federal identifica-se um amplo processo de abertura para a utilização das consultas públicas, já que “todos os projetos de lei e demais proposições legislativas que tramitam no Senado ficam abertos para receber opiniões desde o início até o final de sua tramitação, conforme estabelecido na Resolução n. 26 de 2013” (Brasil, 2024), sendo, pois, uma política institucional que se consolidou a partir de 2013, não há, portanto, um critério específico para determinar a realização de uma consulta pública.

A sobredita resolução contém apenas três artigos. O primeiro artigo estabelece que no “sítio na internet do Senado Federal abrigará mecanismo que permita ao cidadão manifestar sua opinião acerca de qualquer proposição legislativa”, desse modo, todas as consultas públicas realizadas nesse ambiente serão por meio virtual. O artigo segundo dispõe sobre a amplitude ou o alcance participativo, já que “qualquer cidadão, mediante cadastro único com seus dados pessoais de identificação, poderá apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação no Senado Federal”, em seu parágrafo único encontra-se a disposição de “acompanhamento da tramitação legislativa”, em cada passo, com o “número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria”. Já o terceiro e último artigo disciplina a vigência da resolução (Brasil, 2013).

De modo semelhante ao estímulo institucional para que todas as proposições legislativas sejam submetidas as consultas públicas, vale indicar que toda e qualquer pessoa cadastrada no portal eletrônico E-cidadania poderá registrar sua opinião, uma única vez, sobre todas, algumas ou uma única proposição legislativa em tramitação no Senado Federal. Uma vez registrada a opinião (favorável ou contrária) não será possível alterar o voto, nem mesmo apaga-lo ou retira-lo do portal.

Ainda sobre o registro das manifestações, vale acrescentar que não existe qualquer tipo de mediação ou de moderação. Ressalvada a hipótese de algum usuário utilizar servidor temporário de endereço eletrônico (e-mail temporário), caso sejam identificados esses votos serão excluídos e desconsiderados do cômputo geral (Brasil, 2024).

No sítio eletrônico do Senado Federal, dentro do menu “Consulta Pública” é possível aplicar alguns filtros para refinar o resultado da pesquisa, tais como:

“Palavra-chave”, “Autor”, “Tipo” e “Número e Ano”, uma vez que são bastantes e diversas as proposições legislativas em que a sociedade civil poderá registrar sua opinião. Além disso, cada proposição legislativa permanece disponível para a realização de consulta pública durante toda sua tramitação no Senado, ou seja, “não possui um prazo pré-definido” (Brasil, 2024).

Visando subsidiar o desempenho das atividades legislativas, “as manifestações são comunicadas periodicamente aos gabinetes parlamentares” para as Senadoras, os Senadores, as assessoras e os assessores parlamentares. Além de todos os dados “serem públicos, portanto disponíveis a todos” (Brasil, 2024).

Registra-se que “a votação proporcionada pela consulta pública não vincula” os votos ou as opiniões das Senadoras e dos Senadores. De outra sorte, as consultas públicas cumprem o “propósito de sinalizar a opinião do público que participou da consulta, de modo a contribuir com a formação de opinião” de cada Senadora ou de cada Senador (Brasil, 2024) apresentando caráter meramente persuasivo.

Por fim, ainda no referido sítio eletrônico existe o indicativo numérico das proposições mais votadas no dia, em que se realiza o acesso. Até agora, já foram registradas 13.447 proposições que receberam votos, 15.158.345 pessoas votantes e 34.672.593 votos registrados. Não há indicativo das proposições legislativas que não receberam votos. Para fornecer informações mais detalhadas serão tabulados os dados numéricos obtidos por meio da elaboração de um quadro das consultas públicas realizadas pelo Senado Federal nas propostas de emendas à constituição no período de 1988-2023 (vide anexo A).

Para a coleta dos dados no sítio eletrônico do Senado Federal foram selecionados os seguintes itens: “Opine sobre projetos”, “Ver todas as proposições”, “Filtrar”, “Tipo”, foi escolhida a opção “PEC - Proposta de Emenda à Constituição” e inserindo manualmente os anos de 1988 até 2023 no campo “Ano”. A escolha desse recorte temporal justifica-se devido à maior abrangência do espaço amostral para fins de identificação dos eventos focalizados, que coincide com a promulgação da CRFB/88 e se encerra com o ano de 2023.

O ano de 2024 foi excluído em virtude de as tramitações ainda estarem em andamento, bem como a possibilidade de apresentação de novas PEC`s. Embora forneça dados autênticos, não são confiáveis para retratar com fidedignidade as consultas públicas realizadas no período. Justifica-se a escolha do “Tipo” PEC em razão do elevado número de registros constante nos outros quatorze tipos de proposições legislativas, cuja opção metodológica deriva apenas e tão somente da exequibilidade da pesquisa dentro do tempo e do espaço disponíveis.

Dessa forma, foram obtidos os dados quantitativos que compõem o anexo A - Consultas públicas realizadas pelo Senado Federal nas propostas de emendas à constituição (1988-2023). Percebe-se que o sítio eletrônico do Senado Federal apresenta algumas desconformidades que impedem análises para além da constatação da presença e da frequência das consultas públicas. Com exceção de 1988, que não apresentou qualquer registro, em todos os demais anos foram realizadas consultas públicas, sendo 1990 (item n. 03 do anexo A) o ano que possui a menor frequência (03 registros) e 2015 (item n. 28 do anexo A) com a maior frequência (165) de todo o período analisado.

No período de trinta e seis anos foram realizadas quase duas mil consultas públicas (1996), a média aritmética simples corresponde a aproximadamente 55,44 (cinquenta e cinco inteiros e quarenta e quatro décimos) de consultas realizadas por ano. Sendo que a mediana das consultas públicas realizadas no período corresponde ao valor de 51 (cinquenta e um) consultas públicas. Essa medida de dispersão serve para controlar análises tendenciosas evitando assumir como paradigmas períodos extremos (1988, 1990 ou 2015 - itens n. 01, 03 e 28 do anexo A), para sustentar a ausência, o baixo ou o elevado índice de frequência das consultas públicas, respectivamente.

Contudo, a ausência do registro de informações referentes aos anos de 1998, 2000 e 2001, por exemplo, impedem qualquer acréscimo para além da análise quantitativa. Vale registrar que as informações constantes no campo “observações” do anexo A, foram extraídas diretamente do resultado das pesquisas no portal eletrônico E-cidadania utilizando enquanto critério a consulta pública com o maior registro numérico de participação, conforme disposto pelo próprio sítio eletrônico.

A PEC n. 106/2015 que pretendia reduzir o número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (item n. 28 do anexo A) apresentou o maior quantitativo numérico de participação, com quase dois milhões de votos favoráveis (1.859.114). Ao passo que a PEC n. 29/2006, para tornar obrigatória a instituição de plano de carreira para os servidores da administração pública direta e indireta federal contou com apenas uma manifestação favorável (item n. 19 do anexo A). Em razão da inexistência de um modelo avaliativo e de sistematização dos dados apresentados pelo sítio eletrônico a realização de outros tipos de análise resta comprometida ou bastante onerosa.

Além do mais, algumas consultas realizadas, embora com baixo índice de participação registrada - a exemplo da PEC n. 20/1999, que propunha a redução da idade para imputabilidade penal (item n. 12 do anexo A) - são significativas para revelar a “opinião majoritária” da sociedade civil de modo favorável a expansão do direito penal punitivo. Em sentido contrário, a consulta pública realizada na PEC n. 45/2023, que visa alterar o art. 5º da Constituição Federal, para prever como mandado de criminalização a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (item n. 36 do anexo A) revela um equilíbrio entre as manifestações com prevalência do posicionamento contrário à proposta.

Em geral, uma possível chave de explicação para o crescimento das consultas públicas nesse ambiente registradas nos anos de 2015 e 2019 (itens n. 28 e 32 do anexo A) remete as “jornadas de junho de 2013”, com a conseqüente diminuição nos anos posteriores revelando índices abaixo da média (55,44) e, em alguns casos, abaixo da mediana (51). Assim, é possível inferir dos dados obtidos (i) a presença e a frequência significativa das consultas públicas no ambiente e momento analisados e (ii) a ausência de fornecimento de dados completos e de resultados sistematizados prejudica/impede a elaboração de outros tipos de análise para além do quantitativo numérico. Embora, algumas inferências causais possam ser realizadas.

4 HÁ EQUIVALÊNCIA ENTRE A REALIZAÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA E O AUMENTO DA “LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA”?

Nessa seção, cabe instigar se é possível apontar o espaço institucional criado pelas consultas públicas e participações sociais identificadas nas seções precedentes enquanto indicativo que sustente a ampliação da “legitimidade democrática” nas propostas de emenda à constituição. Porém, vale mencionar que, geralmente, essa expressão polissêmica “está associada à sua capacidade de corresponder ao sentimento social” (Barroso, 2012, p. 1.089).⁷

Impõe-se apresentar algumas limitações de ordem metodológica, contextual e semântica para equiparar participação à legitimidade. Certo, porém, que a prática reiterada de consultas públicas nesse espaço institucional é potencialmente idônea para a ambientação das participações sociais. Por isso, tão importante quanto participar é saber quem participa e com qual finalidade, nesse sentido, carece “apresentar o perfil dos participantes” (Bastos *et. al.*, 2022, p. 803), caso contrário, não há como afirmar a ampliação ou a diminuição da legitimidade democrática.

Para além da necessária divulgação do quantitativo numérico das proposições legislativas que se encontram sob consulta pública e dos votos computados, o portal eletrônico *E-cidadania* poderia divulgar os marcadores sociais (renda, idade, gênero, regional, étnico etc.) das pessoas cadastradas. Decerto, isso não seria suficiente, mas forneceria informações mais detalhadas sobre as pessoas participantes das consultas públicas.

Além disso, vale lembrar que “apenas uma mensuração quantitativa da participação da sociedade nos espaços decisórios, e não uma avaliação da efetividade da participação social promovida por essas organizações” (Lopes; Novaes, 2020, p. 08). A legitimidade democrática, nesse particular, perpassa pelo efetivo cumprimento do objetivo central das consultas públicas que é “ouvir e dialogar” (Monteiro, 2018, p. 233).

Por isso, parece adequado compreender e levar em consideração aquilo que parcela da sociedade civil manifesta por meio das consultas públicas, sem, necessariamente, implicar deferência às opiniões sociais que direta ou indiretamente violem os direitos e as garantias fundamentais. Nesse sentido, impõe-se reconhecer que “nem sempre as consultas públicas realizam seu caráter democrático, se não respeitarem procedimento dialógico e claro” (Galvão; Machado, 2023).

Um recente exemplo dessa afirmação remete à consulta pública utilizada sobre a inclusão de crianças de cinco a onze anos na campanha de vacinação contra a Covid-19 (Consulta Pública SECOVID/MS n. 01, de 22 de dezembro de 2021). Especificamente, consultou parte da população sobre a inclusão do público infantil no plano nacional de imunização e a não obrigatoriedade de vacinação contra a Covid-19.⁸

Em um primeiro momento, essa iniciativa do governo federal poderia ser interpretada enquanto uma tentativa de democratizar o debate sobre a adoção

⁷ O autor se refere ao Judiciário.

⁸ Registre-se que o art. 14, § 1º da Lei n. 8.069/1990, estatuto da criança e do adolescente, determina a obrigatoriedade da vacinação de crianças nas hipóteses recomendadas pelas autoridades sanitárias.

de políticas públicas de saúde coletiva, porém, de fato, houve uma tentativa de direcionar a “opinião pública” para tentar validar a não obrigatoriedade da vacinação infantil. Já que durante o processo de consulta pública se verificou apenas a possibilidade de registrar as manifestações favoráveis a opinião da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 (facultatividade da vacinação infantil), alinhada com a postura do governo federal na época. Isso sem mencionar a ausência de publicidade do resultado provocando certo descrédito à consulta pública realizada (Galvão; Machado, 2023).

Nesse episódio, esse instrumento de participação social foi tendencialmente direcionado para registrar respostas contrárias a obrigatoriedade da vacinação ou que colocavam obstáculos tais como a necessidade de apresentação de indicação médica ou a assinatura de termo de consentimento pelos responsáveis legais da criança. Além dos vícios metodológicos apontados, bem como a inobservância dos “princípios de consultas públicas”, esse exemplo extremado serve para ilustrar o quanto esse instrumento de participação social pode ser desvirtuado.

Porém, se sabe que um sentido potencialmente adequado para a utilização das consultas públicas demanda em um só tempo “incentivar a participação popular nas questões de interesse coletivo, ampliar a discussão sobre o assunto e embasar as decisões sobre a formulação de políticas públicas” (Galvão; Machado, 2023, p. 223). Provavelmente nenhum desses objetivos estavam presentes no momento de realização da sobredita consulta pública realizada em um dos períodos mais conflitantes da história institucional brasileira.

Aspectos de ordem metodológica são bastantes relevantes para serem relegados ao segundo plano, no entanto, não podem consumir todos os esforços do órgão consulente ou de seus participantes sob pena de se revelar inservível para a criação desse espaço de intercâmbio institucional/social. Ademais, a ausência de critérios para sua realização, no lugar de “contribuir para consolidar a participação direta como um hábito democrático” (Galvão; Machado, 2023, p. 229) pode ensejar descredibilidade e baixa adesão as consultas públicas quando sua utilização for abusiva.

Esse último fenômeno é conhecido como “fadiga de consultas”. Quando o número excessivo de realização de consultas públicas sem o planejamento necessário ou com a falta de nitidez dos objetivos pretendidos, sem a divulgação sobre o plano de consulta, com a falta de devolutiva sobre as contribuições oferecidas pelo público (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020, p. 14) provoca uma espécie de estafa de seus participantes.

Em relação as consultas públicas realizadas pelo Senado Federal, torna-se oportuno acrescentar ou aprimorar o processo de devolutivas e de encerramento. Igualmente seria adequado “sistematizar as contribuições e indicar quais serão incorporadas e quais serão descartadas” (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020, p. 13) durante a tramitação da proposta de emenda à constituição. Outro fator que pode contribuir negativamente para alavancar o processo legitimatório remete as “consultas virtuais que se apoiem exclusivamente no uso da internet” hipótese em que ocorre “alto risco de excluir uma grande parte da população” (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020, p. 18).

Nesse sentido, reitera-se a necessidade de implementar o mapeamento das atrizes e dos atores sociais envolvidos e suas classificações, bem como planejar estratégias inclusivas para as pessoas com deficiências nesse espaço de participação social. Enfim, a soma desses elementos permite que num futuro próximo outras constatações mais específicas e localizadas possam ser realizadas sobre as consultas públicas de modo a contribuir de maneira mais efetiva para o aprimoramento do processo democrático brasileiro.

CONCLUSÃO

Este artigo analisou se a crescente realização de consultas públicas pelo Senado Federal contribui positivamente para o aprimoramento do processo democrático brasileiro. Ao final do processo de testagem, conclui-se que as consultas públicas representam um espaço institucional de participação social direta enquanto potencialmente indutor da democracia participativa.

No entanto, esse instrumento de participação social apresenta algumas limitações para ampliar a legitimidade democrática. Utilizou-se das técnicas de pesquisa bibliográfica e quantitativa, mediante a seleção da amostra, o registro da frequência e da utilização das consultas públicas valendo-se de fontes oficiais e de dados primários extraídos do portal eletrônico E-cidadania do Senado Federal (1988-2023).

A primeira tarefa empreendida foi discutir as principais ideias, as funções e as projeções das consultas públicas à luz do Estado democrático de direito. Investigou-se apenas a modalidade de participação social direta e formal no devido processo legislativo federal, representada pelas consultas públicas. Optou-se pelo Senado Federal uma vez essa é a única instituição conhecida (até agora) que possui registros documentais disponíveis e compatíveis com a verificação do fenômeno pesquisado.

Em termos conceituais, a consulta pública significa o processo por meio do qual determinada instituição estatal deseja conhecer antecipadamente a opinião do conjunto formado pelas cidadãs e pelos cidadãos (sociedade civil) sobre determinada matéria de sua competência. Trata-se, portanto, de um mecanismo político de manifestação das preferências da sociedade civil.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não contempla textualmente a consulta pública. Já no plano infraconstitucional são diversos os exemplos, a saber: saúde, processo administrativo com “interesse geral”, interesses das pessoas com deficiência, direitos humanos, acesso a informações, edição de atos normativos da administração pública, entre outros. Constatou-se que suas projeções ou potencialidades apontam para a ideia de uma prática continuada, sobretudo em temas com profunda repercussão social.

Para colocar as consultas públicas em perspectiva no Senado Federal sugeriu-se a ideia de que essa casa legislativa seja (ou se transforme em) um local qualificado para conhecer de modo antecipado ou concomitante a opinião do conjunto das cidadãs e dos cidadãos e assim a sociedade civil possa reconhecer nesse ambiente um espaço institucional para as participações sociais. Na sequência, foram apresentados alguns “princípios de consultas públicas eficazes” (preparação,

representatividade/equidade, oportunidade, recursos humanos, transparência, acessibilidade, legitimidade e documentação) aplicáveis na espécie.

Ao mapear quantitativamente o trajeto das consultas públicas no Senado Federal, notadamente quanto às PEC's, foi elaborado um quadro para tabular os dados numéricos obtidos (vide anexo A). De acordo com as informações disponíveis no portal eletrônico E-cidadania percebeu-se um amplo processo de abertura para a utilização das consultas públicas abrangendo todas as proposições legislativas durante todo o seu período de tramitação.

O processo das consultas públicas é regido pela Resolução n. 26/2013, que por sua vez, faculta a participação de qualquer pessoa cadastrada na plataforma, uma única vez, sobre cada proposição legislativa em tramitação no Senado. Depois de registrar a manifestação (favorável ou contrária) não é possível alterar, apagar ou retirar o voto do portal eletrônico, mesmo porque todos os dados estão potencialmente disponíveis a todos os interessados.

Importante acrescentar que o resultado de uma consulta pública não vincula as Senadoras e os Senadores, apenas sinalizam a opinião de parcela da sociedade participante. Durante esse trajeto foram percebidas algumas desconformidades no sítio eletrônico do Senado Federal que impedem análises para além da constatação da presença e da frequência das consultas públicas. Por último, ao longo de uma trajetória de quase quatro décadas de história percorrida, é possível afirmar que existem dificuldades de equiparar participação social a legitimidade democrática. Tão importante quanto participar é saber quem participa (marcadores econômicos, etários, regionais, étnicos etc.), com qual finalidade e com qual impacto.

Legítimo, portanto, é compreender e considerar aquilo que parcela da sociedade civil expressa na consulta pública, sem implicar o acolhimento das opiniões sociais que direta ou indiretamente atentem contra os direitos e as garantias fundamentais. No entanto, sua utilização abusiva pode ensejar descredibilidade e baixa adesão as consultas públicas (fadiga de consultas). À guisa de conclusão geral, tem-se que apesar da sua aparência inclusiva (aplicável em qualquer proposição legislativa no Senado Federal e da possibilidade de manifestação de qualquer pessoa cadastrada no portal), a volatilidade (tanto na frequência, quanto nas matérias) e o caráter não vinculativo das consultas públicas fragilizam sua contribuição efetiva para a construção da cidadania ativa.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO [MILANO, F.; PALLARES, U.]. *Consultas públicas: o passo a passo. Marcos regulatórios e legais aplicáveis no Brasil*. Brasília, out. 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/consultas-publicas-o-passo-passo-marcos-regulatorios-e-legais-aplicaveis-no-brasil> Acesso em: 15 ago. 2024.

BARROSO, L. R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, H. A. D.; BRANDT, K. C. O.; GINANI, V. C.; MOURA, R. A.; RONCA, D. A. A consulta pública na construção da política distrital de alimentação e nutrição. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 134, jul./set. 2022, p. 803-818.

BRASIL. [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018, vol. 01.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2024 [atualizada até a EC n. 132/2023]. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 22 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 186 de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília: *Diário Oficial da União*, 10 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Decreto Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: *Diário Oficial da União*, 09 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: *Diário Oficial da União*, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução n. 26, de 2013*. Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. Brasília, 10 jun. 2013. Diário Oficial da União, 11 de julho de 2013.

BRASIL. Senado Federal. *E-cidadania*. Brasília, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.095/RS*. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Luiz Cármen Lúcia. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br> Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.645/DF*. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 23 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br> Acesso em: 15 ago. 2024. GALVÃO, T. S. A.; MACHADO, R. C. R. Inclusão de crianças de 5 a 11 anos na campanha de vacinação contra a Covid-19: a utilização da consulta pública como instrumento das políticas públicas. In: FACHIN, Z. A.; LARA, C. A. S.; SILVA, L. G. (Coords.). *VI encontro virtual do Conpedi: constituição, teoria constitucional e democracia*. Florianópolis: Conpedi, 2023, p. 221-237.

LEE, E.; KING, G. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. Tradução de Fábio Morosini *et. al.* São Paulo: Direito GV, 2013 (Coleção acadêmica livre).

LOPES, A. C. F.; NOVAES, H. M. D.; SOÁREZ, P. C. Participação social na gestão de tecnologias em saúde em âmbito federal no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 54, n. 136, 2020, p. 01-10.

MONTEIRO, V. Art. 29 da LINDB Regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei n. 13.655/2018), nov. 2018, p. 225-242.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, jan./dez. 2009, p. 303-322.

SILVA, A. L. S. Cidadania ativa, participação política e seus obstáculos. 9º Encontro Internacional de Política Social, Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023. *Anais...* Vitória: 2023, p. 01-10.

SILVA, M. P. *Cidadania ativa e governança sob a perspectiva do direito eleitoral comparado*. Orientador: Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda. 2022. 467 f. Tese (doutorado em Ciências Jurídico-Políticas). Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2022.

WWF-BRASIL. *Consulta pública e unidade de conservação*. São Paulo, 2010. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/consulta_publica_unid_conservacao.pdf Acesso em: 15 ago. 2024.