

O caráter democrático (?) das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal

The democratic character (?) of public hearings in the Federal Supreme Court

Davi Oliveira Costa¹

¹Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: davioliveiracosta@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6197-1404>.

Henrique Detoni Leão²

²Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: hdetonileao@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0687-1950>.

Luciana Gaspar Melquíades Duarte³

³Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: lg.melquiades@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1321-5313>.

Márcio Antônio Deotti Ibrahim Júnior⁴

⁴Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: marciodibrahim@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4186-5062>.

Renato Rodrigues César Cabral⁵

⁵Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: advrrccabral@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8228-0362>.

Yuran Quintão Castro⁶

⁶Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: yuranqcastro@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2404-859X>.

Artigo recebido em 15/07/2021 e aceito em 29/03/2022.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Resumo

A pesquisa dedicou-se ao exame do instituto das audiências públicas realizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) com o propósito de aferir a capacidade do instituto, tal como encontra-se disciplinado e aplicado, para atender aos seus objetivos de democratizar a hermenêutica constitucional e legitimar as decisões judiciais proferidas após sua implementação. Para tanto, valeu-se da teoria da interpretação aberta das constituições formulada inicialmente por Häberle (1997) como suporte para o desenvolvimento das estratégias metodológicas, que abrangeram a revisão da literatura disponível no país sobre a temática, o estudo de quatro experiências de audiências públicas realizadas no STF para a produção de fontes diretas, o emprego de dados levantados por outros estudos semelhantes já realizados no país para a identificação dos principais problemas que assolam a empiria do instituto no Brasil e a formulação de propostas para a superação deles. Da pesquisa realizada sob emprego dos métodos dedutivo e indutivo foi possível propor a ampla reformulação do instituto, de maneira que ele passe a ser organizado sob a forma de um debate público que verdadeiramente garanta a participação de espectros vários da sociedade civil, permita o confronto entre argumentos diversos e a efetiva possibilidade de encontro de uma solução jurídica que mais se aproxime da pretensão de correção.

Palavras-chave: Audiências públicas; Supremo Tribunal Federal; Participação; Formalismo; Democracia.

Abstract

The research was devoted to examining the institute of public hearings held at the Federal Supreme Court (STF) in order to assess the institute's capacity, as it is disciplined and applied, to meet its objectives of democratizing constitutional hermeneutics and to legitimize judicial decisions made after its implementation. In order to do so, it relied on Häberle's (1997) theory of open interpretation of constitutions as a support for the development of methodological strategies, which included a review of the literature available in the country on the subject, the study of four experiences of public hearings carried out in the STF for the production of direct sources, the use of data raised by other similar studies already carried out in the country to identify the main problems that afflict the institute's practice in Brazil and the formulation of proposals for overcoming them. From the research conducted using the



deductive and inductive methods, it was possible to propose the broad reformulation of the institute, so that it becomes organized in the form of a public debate that truly guarantees the participation of various civil society specters, in a way allow the confrontation between diverse arguments and the effective possibility of meeting a legal solution that is closer to the claim of correction.

Keywords: Public hearings; Federal Supreme Court; Participation; Formalism; Democracy.



1 INTRODUÇÃO

Este trabalho dedicou-se ao estudo das audiências públicas, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de averiguar a real efetividade do instituto para a legitimação das decisões judiciais nos processos em que elas se realizaram.

Partiu-se da hipótese de que tais audiências não estavam sendo eficientes para garantir uma participação efetivamente equitativa em relação aos diversos segmentos sociais e de que as manifestações realizadas não estavam verdadeiramente influenciando os votos prolatados pelos ministros.

Amparou a suposição inicial, bem como o desenvolvimento das atividades da pesquisa e as conclusões dela derivadas, a teoria da interpretação aberta das constituições formulada inicialmente por Häberle (1997). Tal teoria aponta a insuficiência democrática da exegese constitucional efetuada, tão somente, pelos agentes formais. Com isso, haveria a necessidade de pluralização da análise constitucional entre os demais cidadãos. De igual forma, a teoria habermasiana sobre a interação entre as esferas pública e privada contribuiu para nortear os trabalhos, além de outras referências teóricas acerca da democracia (HABERMAS, 2003).

A relevância do presente estudo acompanha a importância das decisões judiciais prolatadas nos processos em que as audiências públicas ocorrem, quais sejam, aqueles que abrigam questões eminentemente controversas e de elevada repercussão social. A efetividade dos pressupostos democráticos, como a oitiva de grupos representativos de interesses plúrimos, ainda que minoritários, orienta a condução do instituto, de maneira que o Judiciário concretize os anseios sociais e atenda às demandas públicas.

Portanto, objetivou-se demonstrar que o instituto não pode ser utilizado como instrumento para encobrir uma retórica democrática de participação popular. Esse pode ser melhor disciplinado, com o escopo de viabilizar uma maior riqueza argumentativa nas decisões, em decorrência de contribuições trazidas pelos partícipes na audiência pública.

Para tanto, fez-se necessário o aprofundamento nas referências teóricas do instituto em comento, bem como na revisão literária e na análise da legislação nacional que o regula. Este estudo será apresentado no primeiro capítulo deste artigo. Logo após, debruçou-se sobre o exame de quatro audiências públicas, quais sejam, as que albergaram as discussões



sobre a proibição da venda de bebidas alcoólicas nas rodovias federais, o regime prisional, o financiamento de campanhas eleitorais e as biografias não autorizadas. Desta feita, foram analisados, no segundo capítulo: a forma de convocação e a divulgação da audiência; os atores sociais convidados e os inscritos; a representatividade dos habilitados; a presença dos ministros na audiência; a organização das manifestações e o seu impacto nos votos, bem como no resultado do processo. Com isso, viabilizaram-se, no capítulo terceiro, as conclusões sobre a eficiência dos diversos aspectos do instituto e a formulação de propostas capazes de dirimir os problemas detectados, otimizando a capacidade da audiência pública para o alcance dos fins a que se destina.

A pesquisa qualitativa, realizada sob a metodologia dedutiva (desenvolvida na ambiência do estudo do referencial teórico, da revisão literária e da legislação), foi ladeada pela indução, mediante a análise das quatro experiências de audiências públicas apontadas. O exame analítico do instituto, oportunizado pela investigação crítico-reflexiva, culminou com o desenvolvimento de proposições para uma significativa reformulação do instituto, de maneira a torná-lo um melhor instrumento para a conformação das decisões judiciais à diversidade social.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Neste capítulo, pretendeu-se evidenciar os pressupostos da teoria que embasa o estabelecimento do instituto das audiências públicas no ordenamento jurídico pátrio. Com o escopo de se revisar a literatura disponível sobre a temática objeto deste trabalho, foram levantadas publicações doutrinárias a respeito dela e as disposições legais que recepcionam essa prática. Essas providências permitiram a caracterização das audiências públicas e o posterior enfoque em sua remodelagem para a melhor satisfação do escopo democrático que as justificam, o que se efetivou no capítulo posterior ao presente.



2.1 A interpretação aberta das normas constitucionais

Desde a segunda metade do século passado, cada vez mais, tem-se observado, nos países ocidentais, um fenômeno de avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária, realizada no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, tendo como base o voto popular. A partir disso, pode-se dizer que a experiência brasileira corrobora tal assertiva, porém mediante um viés próprio, adaptado à realidade nacional (BARROSO, 2009). Nesse sentido, surgem, paralelamente a esse fenômeno, perspectivas que buscam conferir legitimidade democrática às decisões tomadas pelo Judiciário. Destaca-se que esse desafio adquire maior importância em países, a exemplo do Brasil, em que inexistente eleição direta dos integrantes do Poder Judiciário.

De forma concomitante ao fenômeno descrito, há uma ruptura com o conceito constitucional de outrora. Assistiu-se a uma quebra de paradigma jurídico constitucional após a Segunda Guerra Mundial (BARROSO, 2011). A concepção do papel e dos limites constitucionais modificou-se. Entendimentos do texto constitucional, como o de Forstoff (*apud* BOCKENFORDE, 1993), acerca do papel meramente mantenedor do *status quo* econômico, em que a Constituição deve ser objeto da mesma forma de interpretação legal; ou de simples norma que possui estrutura lógico-normativa e jurídico-positiva (KELSEN, 2010); ou de simples reflexo dos fatores reais de poder (LASSALE, 2002), já não são suficientes (*per se*) para explicar a nova realidade vivenciada.

Nessa perspectiva, os ensinamentos de Häberle (1997) adquirem relevância. Segundo o autor, a Constituição é a norma básica da sociedade e possui características peculiares: (i) fragmentariedade: disciplina diversos aspectos da realidade empírica e jurídica de maneira segmentada; (ii) indeterminação: muitas normas possuem conteúdo aberto; e (iii) carência de interpretação: necessita de maior exegese que os demais diplomas normativos. A verdadeira Constituição seria resultado temporário e historicamente condicionado de um processo hermenêutico que deve ser conduzido por meio de um intercâmbio de ideias entre o Estado e os destinatários da norma. A Constituição passa a ser dinâmica.

Os escritos de Häberle (1997) abrangem a necessidade de abertura da interpretação constitucional à pluralidade de intérpretes integrantes da sociedade. Determina o autor que o processo de interpretação não pode estabelecer-se por “*numerus clausus* de intérpretes da



constituição” (HÄBERLE, 1997, p.13), como muitas vezes ocorre, reduzidos apenas “aos órgãos estatais ou aos participantes diretos do processo” (HÄBERLE, 1997, p.24). A interpretação constitucional tem sido relegada a “participantes formais¹ do processo constitucional” (HÄBERLE, 1997, p.13).

No entanto, a hermenêutica é um instrumento que potencialmente relaciona-se a todos, podendo o próprio indivíduo ou o seu grupo ser considerado “intérprete indireto” (HÄBERLE, 1997, p.15). A sociedade vinculada à interpretação constitucional deve participar efetivamente do processo hermenêutico, uma vez que a decisão a ser proferida a vincula. Logo, seria contraditória à proposta democrática a submissão do cidadão à norma sem que ele possa exercer a autonomia de participar do referido processo de sua construção hermenêutica.

2. 2 Apontamentos da doutrina nacional sobre o instituto das audiências públicas no STF

Vestena (2010) compreende que o instituto das audiências públicas é uma das vias de participação popular na tomada de decisões importantes na cúpula do Judiciário. Segundo a autora, a crise do Estado de Bem-Estar Social demandou a ampliação do processo de interpretação constitucional, até mesmo para proteger direitos e garantias fundamentais historicamente conquistados, bem como abrir caminhos para uma sociabilidade política.

Para Pinhão (2018, p. 466), as audiências públicas têm o condão de elucidar duas problemáticas decorrentes da interpretação constitucional: a impossibilidade de o juiz conhecer todas as matérias no exercício interpretativo realizado no controle de constitucionalidade e a legitimidade democrática de suas decisões. De forma mais crítica, Guimarães (2020, p. 263) afirma que as audiências públicas, além de instruir o processo por meio da produção de informações, funciona como espaço para que atores e atrizes sociais busquem realizar o *lobby* frente aos tomadores de decisão, enquanto os magistrados mapeiam os grupos de interesse que gostariam de ouvir; há, ainda, a natureza

¹ Para Häberle (1997), os participantes formais do processo constitucional são as autoridades públicas formalmente investidas de competência interpretativa, como os integrantes do Poder Judiciário e os detentores de legitimidade para a provocação do controle de constitucionalidade.



autolegitimadora do instituto, já que os ministros encenam um papel de abertura e diálogo social.

Nesse sentido, Godoy (2015, p. 150) destaca que, em função do ato convocatório caber apenas ao relator, ele teria o papel fundamental de promover o debate público. Contudo, o que se nota é a seleção de determinados participantes, segundo as escolhas particulares do ministro-relator, o que pode implicar o enviesamento da discussão. Gonçalves (2018, p. 150) pondera que a convocação de audiência pública permite a presença de diferentes pontos de vista, de interesses e de valores, mediante a atuação de participantes diversificados. Nessa perspectiva, Oliveira, Silva e Amorim (2018, p.189) entendem que a efetivação de um meio de participação popular como a audiência pública somente ilustra o viés democrático do instituto, pois confere à sociedade o protagonismo no processo de formação do convencimento e da decisão jurisdicional que irá repercutir, diretamente, sobre os indivíduos. A fronteira do legítimo está no limite de competência do Poder Judiciário (LOCATELLI; LULIA, 2021, p. 436).

Mesmo com o protagonismo na promoção de direitos sociais, as cortes ainda se revestem de um caráter formal e conservador. Não obstante a ampliação do papel da instância judicial nos regimes democráticos, no contexto de crise do Estado Social e da globalização econômica, permanece a indagação quanto ao reflexo dos argumentos produzidos em audiência pública no seu respectivo resultado (FRAGALE FILHO, 2015, p. 529).

Sobre esse impacto das deliberações nos votos dos magistrados, Gonçalves (2018, p.152) esclarece que não há essa obrigatoriedade de haver o enfrentamento dos argumentos ou utilizá-los como fundamentação dos votos. Lado outro, Rodriguez (*apud* SOMBRA, 2017, p. 266) considera que a ausência de enfrentamento necessário das contribuições efetuadas o procedimento implica a perda da racionalidade da decisão que dele decorre, que poderia ser obtida a partir dos elementos trazidos. Nessa perspectiva, Feitosa e Pimentel (2020, p. 79) ressaltam que os argumentos apresentados em audiência são muito pouco citados nos votos dos juízes e, quando o são, frequentemente são utilizados como confirmação de uma ideia pré-concebida. Essa é também a conclusão que Fragale Filho (2015, p. 528-529) chegou ao se realizar estudo de caso acerca da audiência pública cuja temática envolveu a discussão sobre a antecipação de parto de fetos anencéfalos.



Marona e Rocha (2017, p. 150) pontuam que, apesar das críticas à forma como é implementado o procedimento no Supremo Tribunal Federal (STF), em alguma medida, a inclusão de múltiplos interesses e de pontos de vista, independente dos resultados, podem surtir efeitos benéficos, acerca da discussão sobre a legitimidade das decisões aos olhos dos participantes e dos grupos que esses representam. Assim, Duarte (2017, p. 116) evidencia que a legitimidade democrática não se alcança com uma abertura limitada a um grupo fixo, ao contrário, a totalidade a atores sociais deve contribuir com as decisões a serem proferidas.

Lado outro, Leal, Herdy e Massadas (2018, p. 342) consideram que o ato de reunir diversas opiniões não representa a aquisição necessária de mais informações. Dessa forma, haveria limites para que a pluralidade signifique melhor compreensão. No mesmo sentido, Locatelli e Lulia (2021, p. 442) afirmam que a maioria das pessoas convocadas para a audiência não contribuem em nada com o processo de elucidação, bem como os argumentos evidenciados não são novos.

Para Vestena, das cinco perspectivas elencadas a respeito da expansão do Judiciário², a ampliação do seu papel político evidencia a carência de vínculo com a sociedade. É necessário um diálogo entre a representação institucional e política, bem como uma preparação específica dos representantes para o exercício desse novo papel. O instituto das audiências públicas surgiu em um contexto de abertura democrática, participação social no interior dos tribunais e aproximação do Judiciário junto à sociedade. Contudo, Vestena (2010) critica a existência de tal instituto no Supremo Tribunal Federal, afirmando que foi modulado para simplificar todo um contexto de complexidade social e diferenças reais substantivas presentes na sociedade.

²A primeira perspectiva, sistêmico-funcional, trata da interferência política e econômica sobre o Direito, passando pela eficiência. A segunda, paternalismo judicial, procura pesquisar o protagonismo do Ministério Público, de certa forma, tornando-se usurpador da expressão popular. A terceira abordagem, liberal-economicista, diz respeito ao protagonismo dos magistrados, cujas inconstâncias geram incertezas no mercado. A quarta, democrático - emancipatória, revela que a avaliação econômica é uma reação ao protagonismo judicial e compara as independências corporativa e democrática. As duas últimas perspectivas dialogam com os conceitos de Judiciário Democrático (sobre o distanciamento da magistratura e dos problemas sociopolíticos) e Judiciário Mínimo (sobre o congestionamento e a explosão da litigiosidade social). Mesmo as leituras de promoção da cidadania passam a assumir o discurso da celeridade na efetivação de direitos. Quanto às audiências públicas, o Supremo confere-lhes efetividade? O Supremo considera que há tempo para se ouvir a sociedade? A quinta abordagem, participativo-associativa, consiste na ampliação do papel político do Judiciário como caminho alternativo na disputa por direitos e prestações do Estado, bem como novo motor de mobilização social.



Conforme Pinhão (2018, p. 466), as audiências públicas desenvolveram-se sobre a problemática de cunho democrático do exercício interpretativo sobre o texto constitucional, desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal, do qual se demanda gradativamente mais atitude positiva e, assim, de cunho político, da defesa dos direitos constitucionais. Nesse sentido, Silva (2018, p. 82) destaca que esse instituto é utilizado para reforçar a ideia do STF como um tribunal qualificado e apto em ser a melhor instância político-decisória do país.

Segundo Marona e Rocha (2017, p.148), na maneira como têm sido implementadas, as audiências públicas limitam sobremaneira a interação entre os participantes, inviabilizando o intercâmbio regulado de razões com vistas à apresentação e à justificação de posições e à persuasão mútua. Silva Santos e Paulino (*apud* SANTOS, 2021, p. 11) consideram que, em virtude dessa dinâmica, o instituto apenas tem caráter informativo, em detrimento do debate.

Robert e Menezes (2020, p. 192) salientam que é imprescindível, para o alcance da efetividade democrática, que se valorize o debate, a argumentação e a construção de decisões coletivas. Com isso, há impacto direto nos votos que, para Sobota (*apud* SOMBRA, 2017, p. 266), expressam cada vez menos as informações de índole técnica, devido a vícios argumentativos retóricos e reiteradas práticas jurídicas não submetidas a constantes revisões ou análises.

De acordo com Gargarella (*apud* GOULART, 2018, p.25), o STF não é um Tribunal dialógico, mas, sim, é uma Corte que se vale de ferramentas dialógicas que, dissociadas da interlocução efetiva, redundam em um verdadeiro decisionismo judicial. Assim, como ressalta Goulart (2018, p. 27), a maneira como vem sendo desenvolvido o instituto, representa um fruto de uma supremacia judicial envolvida pelo engodo da democracia deliberativa. A decisão adotada pela Corte possui, tão somente, cunho político; em regra, sequer têm consenso científico (BARBOSA; PAMPLONA, 2009, p. 75).

Com efeito, conforme Cardivali (2018, p. 170) evidencia, as audiências públicas, na forma como vêm se operacionalizando, ainda deixam a desejar como mecanismo de incremento da participação e acesso de movimentos sociais ao STF. Nessa senda, Marona e Rocha (2014, p. 71) afirmam que, caso haja esse aumento na participação, ocorre

uma espécie de *trade off* entre inclusão e igualdade já que à medida que se amplia o número de participantes do processo deliberativo e diversifica-se seu perfil o



resultado é uma arena na qual recursos e capacidades têm maior probabilidade de estarem desigualmente distribuídos.

Então, os tribunais podem ser considerados como local estratégico de disputas ideológicas entre classes, limitado por condições econômicas que, em última análise, podem reafirmar uma manutenção de posições de privilégio da classe dominante.

2.2 A disciplina normativa das audiências públicas no Brasil

Através da perspectiva haberliana, o instituto das audiências públicas foi incorporado ao ordenamento jurídico nacional pela Lei nº 9.868 (BRASIL, 1999a)³ e pela Lei nº 9.882 (BRASIL, 1999b)⁴. O objetivo precípua desse instrumento de participação popular seria viabilizar esclarecimentos acerca de discussões jurídicas levadas à apreciação do STF em sede de controle de constitucionalidade.

Não obstante, a disciplina legal do instituto da audiência pública afasta-se de seu lastro teórico, que pressuporia o escopo de colher a concepção existente no seio de uma sociedade plural acerca de questões jurídicas controversas. O texto normativo atribuiu-lhe o papel de angariar manifestações técnicas de *experts* (“pessoas com experiência e autoridade na matéria”) na temática em debate, conforme extrai-se do parágrafo 1º do artigo 9º da Lei nº 9.868 (BRASIL, 1999a) e do parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº 9.882 (BRASIL, 1999b.). O desvio da finalidade própria do instituto evidencia-se por sua alocação, nos diplomas legais que lhe conferem gênese, ao lado de instrumentos de aferição de elementos técnicos, tais como “designação de peritos” (BRASIL, 1999a e b) ou formação de “comissão de peritos” (BRASIL, 1999a e b), previstas nos dispositivos aludidos.

³ Lei nº 9.868 art. 9º, §1º “Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria”.

⁴ Lei nº 9.882 art. 6º, §1º “Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejarem a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.”



A regulamentação do instituto, porém, constante dos artigos 154 e 155⁵ do Regimento Interno do STF (BRASIL, 1980), a despeito de manter a exigência de qualificação técnica dos expositores na audiência pública, avança timidamente em direção ao seu referencial teórico no sentido de especificar o respectivo cabimento em situações nas quais há “repercussão geral” (BRASIL, 1980) e “interesse público relevante” (BRASIL, 1980).

Considerando a centralidade da cláusula democrática na Constituição (BRASIL, 1988), as audiências públicas apresentam-se em inteira conformidade com as decisões fundamentais do constituinte originário. Com efeito, a eficácia ótima do preceito democrático instituído no artigo 1º da Constituição (BRASIL, 1988) carece da existência de instrumentos vários de concretização de seus pressupostos; a audiência pública no âmbito da corte constitucional caracteriza-se como um desses meios.

3 ESTUDOS DE CASO

Selecionaram-se quatro audiências públicas com cujas temáticas os autores possuíam maior afinidade, quais sejam: proibição da venda de bebidas alcoólicas em rodovias; regime prisional; financiamento de campanhas eleitorais; biografias não autorizadas. Considerou-se que o maior domínio, pelos pesquisadores, do conteúdo material debatido nas audiências escolhidas facilitaria a análise dos dados e argumentos articulados e a contribuição deles para os votos ministros e para o desfecho do processo.

O exame de quatro experiências apresentou-se suficiente para o propósito maior da pesquisa, qual seja, permitir a avaliação dos problemas diante dos quais as audiências

⁵ Art. 154. Serão públicas as audiências: I – (...) I - Atualizado com a introdução da Emenda Regimental 18/2006. II – para instrução de processo, salvo motivo relevante. III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os arts. 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento. Parágrafo único - A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento: I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas; II – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião; III – caberá ao ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar; IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate; V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça; VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência; VII – os casos omissos serão resolvidos pelo ministro que convocar a audiência.



públicas foram implementadas na corte constitucional brasileira e a formulação de propostas para a superação deles.

Ademais, constatou-se, previamente, que as referidas audiências possuíam discussões de grande relevância, bem como apresentavam incongruências quanto aos procedimentos adotados, desde o momento da convocação dos expositores. Esta observância de diferenças em alguns aspectos procedimentais adotados nas audiências em questão justificou, também, a escolha delas.

Sendo assim, consideraram-se os seguintes elementos para a análise das audiências a serem estudadas pelos autores e que, posteriormente, serviram de base para as críticas e para as propostas de reformulação do instituto: a forma de convocação e a divulgação dela, os atores sociais convidados e os inscritos, a representatividade dos habilitados, a presença dos ministros na audiência, a organização das manifestações e o seu impacto nos votos e no resultado do processo.

3.1 Lei seca: proibição da venda de bebidas alcoólicas em rodovias

Trata-se de audiência pública designada pelo ministro Luiz Fux por meio de despacho convocatório para subsidiar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 4.103 (BRASIL, 2012a) impetrada pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes. Os objetivos dessa audiência, em apertada síntese, eram discutir a constitucionalidade da Lei nº 11.705 (BRASIL, 2008), que proibia a venda de bebidas alcólicas à beira de rodovias federais ou em terrenos contíguos à faixa de domínio com acesso direto àquela. Qualquer pessoa física ou jurídica, sem fins lucrativos, poderia requerer sua inscrição, exclusivamente por endereço eletrônico, dentro do prazo de apenas 9 dias, conforme despacho convocatório⁶.

Cada participante dispôs de até 15 minutos para realizar sua intervenção. Além disso, o ministro-relator elencou doze perguntas para nortear as exposições dos manifestantes. Ademais, nesse mesmo instrumento de convocação, o relator inovou em relação ao procedimento geralmente adotado para as audiências públicas judiciais, estabelecendo que

⁶ O Art. 155 do Regimento Interno do STF confere ao presidente da audiência a deliberação em relação ao que lhe for requerido. Conforme se depreende do Despacho Convocatório disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/Habilitados__Audiencia_Publica_.pdf. Acesso em: 16/mai/2021



todos os interessados, habilitados para a manifestação em audiência pública ou não, pudessem enviar documentos com a tese evidenciada para o endereço eletrônico disponibilizado, para que esse material fosse publicado no sítio eletrônico do Tribunal⁷.

A referida audiência realizou-se em 2 dias: dia 07 de maio de 2012, quando contou com a participação de 13 oradores, e dia 14 de maio daquele mesmo ano, oportunidade em que foram ouvidos outros 17 expositores⁸. O primeiro dia contou com a presença dos ministros Luiz Fux, Rosa Weber e Carlos Ayres Britto, enquanto no segundo dia, estiveram presentes os ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes e Rosa Weber. Os expositores advieram de diversos grupos da sociedade, quais sejam: dois Deputados Federais; quatro médicos; cinco representantes de organizações não-governamentais (ONG's); cinco advogados; dois membros dos Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRAN); cinco representantes de associações de bares e restaurantes; três membros das polícias federal e civil; um membro do Ministério Público; um membro da Defensoria Pública; um membro do Ministério da Saúde.⁹

No que tange ao perfil dos manifestantes selecionados, nota-se ter havido um ecletismo, proporcionando maior abertura à pluralidade. Não obstante, foi observado que, ainda assim, prevaleceu, entre os habilitados, um discurso técnico¹⁰. Das contribuições recebidas no primeiro dia, em específico, restou evidente que a posição majoritária entre os expositores fora pela constitucionalidade da referida lei. No segundo dia, denotou-se que houve, de fato, a discussão de questões mais diversificadas pelos manifestantes. A maioria dos expositores trouxe documentos, estudos e pesquisas que corroboraram seus respectivos pontos de vista.¹¹

A parcela dos falantes que defendeu a constitucionalidade do dispositivo destacou que é preciso coibir a venda de bebidas alcoólicas próximo às rodovias para alcançar a

⁷ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

⁸ Conforme relação de habilitados disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublica/Adin4103/anexo/Habilitados__Audiencia_Publica_.pdf. Acesso em 16/mai/2021

⁹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

¹⁰ Os argumentos trazidos pela maioria dos presentes limitaram-se a discutir a constitucionalidade dos dispositivos legais objeto da ADI nº 4.103 (BRASIL, 2012)

¹¹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.



prevenção de acidentes a partir da consideração de que responsabilizar apenas o condutor alcoolizado não seria suficiente para este fim. Outros manifestantes destacaram a importância de campanhas educativas e de prevenção, como a Álcool Zero, realizada no estado do Acre, que diminuiu significativamente o número de acidentes de trânsito¹².

Também, segundo os dados apresentados, não haveria um nível seguro de concentração alcoólica na corrente sanguínea seguro para se conciliar embriaguez e direção, devido, ainda, às características morfológicas de cada indivíduo¹³.

Por outro lado, os expositores contrários à constitucionalidade de parte da referida lei ressaltaram que não defendem a embriaguez ao volante, mas que consideram desarrazoada a restrição aos comerciantes de rodovias federais de vender bebidas alcoólicas e salientaram a cultura da ausência do uso do cinto de segurança. Advogaram, com isso, que não bastava coibir as vendas, mas seria necessário haver mais campanhas educativas sobre o trânsito e que as pessoas policiem suas próprias condutas¹⁴.

O prazo para inscrição dos interessados em comparecer à audiência mostrou-se excessivamente exíguo, limitando, em demasia, a potencialidade de colher, pela via das manifestações plúrimas, maiores contribuições para análise da celeuma. Do exame das exposições, afere-se que os argumentos sobre o índice de alcoolemia deixaram de ser embasados cientificamente pelos expositores, não garantindo uma conclusão segura sobre a questão¹⁵.

Outrossim, foram insuficientes para a elucidação da matéria as perguntas previamente estabelecidas pelo ministro relator. Além disso, no momento das manifestações, não houve intervenções da referida autoridade jurisdicional, de maneira a impedir devaneios¹⁶.

¹² Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

¹³ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

¹⁴ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

¹⁵ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

¹⁶ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.



Não foi possível observar se os argumentos trazidos pelos debatedores foram acolhidos pelo STF ou de que forma influenciaram na decisão dos ministros, tendo em vista a ausência de resolução do mérito, sequer em caráter liminar. Aferiu-se, ainda, que não houve a contraposição dialética de ideias entre as exposições dos manifestantes que possuíam entendimentos diversos; apenas houve espaço para as manifestações no formato de palestras¹⁷.

3.2 Regime prisional

A audiência pública, convocada pelo despacho de fls. 369/371 do Recurso Extraordinário nº 641.320 (BRASIL, 2013), estabeleceu o prazo de 30 dias para as inscrições dos interessados, realizou-se nos dias 27 e 28 de maio de 2013 e contou com a presença apenas do ministro relator da ação no STF. Os objetivos dela estavam descritos na epígrafe: “possibilidade do cumprimento de pena em regime menos gravoso quando o Estado não dispuser, no sistema penitenciário, de vaga no regime indicado na condenação”, conforme despacho.¹⁸

Participaram dessa audiência 28 expositores¹⁹, dispostos em seis grupos, quais sejam: sete expositores membros da Defensoria Pública e da Ordem dos Advogados do Brasil, três juízes/desembargadores dos Tribunais de Justiça e Conselho Nacional de Justiça, três membros do Ministério Público, dois da sociedade civil, oito gestores do sistema prisional e um deputado federal.²⁰

Verificou-se a incoerência de debate entre os manifestantes com pensamentos divergentes, tendo em vista a disposição daqueles com mesma linha de entendimento em sequência e em turno oposto aos que divergiam. Um exemplo da ausência de contraposição

¹⁷ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 16/mai/2021.

¹⁸ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.

¹⁹ Do cruzamento de dados entre o cronograma, o vídeo com as exposições e o relatório sobre a audiência pública feita no plenário, quando do julgamento pelo ministro Gilmar Mendes, denotou-se discrepância de informações sobre o número de expositores/órgãos participantes. De acordo com o cronograma, foram 31 manifestantes, enquanto que, de acordo com o vídeo, bem como conforme o mesmo ministro, foram 28 expositores.

²⁰ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.



de argumentos entre as partes que possuíam opiniões divergentes sucedeu-se entre o Ministério Público e a Defensoria Pública, pois os membros de cada órgão participaram em turnos distintos. Enquanto os promotores defenderam o entendimento de que o condenado deveria cumprir pena em regime mais gravoso, os defensores públicos consideraram a necessidade de cumprimento, pelo apenado, da condenação em regime menos gravoso²¹.

Das 28 contribuições, 17 foram favoráveis ao cumprimento de pena em regime prisional mais brando, ou seja, sustentaram o entendimento de que, quando o Estado não dispuser de vagas nas penitenciárias para o estrito cumprimento da pretensão executória, o apenado seja conduzido para regime mais benéfico. Por outro lado, 06 expositores perfilharam concepção oposta. Em relação à fala de um manifestante, não foi possível identificar, de maneira clara, o caráter favorável ou desfavorável ao cumprimento de pena em regime prisional mais brando ou mais grave pelo apenado²².

Várias proposições foram colhidas na audiência em desfavor da manutenção do condenado em regime mais gravoso. Como exemplos, podem-se citar: o argumento relacionado à necessidade de utilização de tecnologias de informação para melhor gerir o sistema penal, criando critérios objetivos para a definição de precedência na abertura de vagas para cumprimento da pena de crimes hediondos ou praticados contra a administração pública; a possibilidade de fiscalização adequada dos apenados em prisão domiciliar, inclusive com utilização de tornozeleira eletrônica; a potencialização de medidas despenalizadoras, como investimentos na Lei nº 9.099 (BRASIL, 1995); conversão de penas restritivas de liberdade em restritivas de direitos e emprego da justiça restaurativa, diminuindo o preconceito contra o apenado e reintegrando-o à sociedade²³.

Relevante questão constatada foi a proposta de súmula vinculante nº 57 (BRASIL, 2011) pelo defensor público-geral do Rio Grande do Sul, mas não incorporada ao julgamento

²¹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.

²² A diferença entre o número de contribuições e o de posicionamentos sobre o tema da audiência pública, ocorreu devido ao fato de que alguns órgãos enviaram dois representantes. Nesses casos, houve a divisão do tempo regimental. Assim, para efeito de contagem, considerou-se a constância de representação do mesmo órgão, como referente a um posicionamento.

²³ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.



do recurso extraordinário em comento (BRASIL, 2013). O julgamento da sugestão realizou-se autonomamente ao do aludido Recurso Extraordinário²⁴.

As proposições apresentadas na audiência pública convocada refletiram-se no voto do ministro relator, proferido em plenário, dia 02 de dezembro de 2015. Ele, então, sugeriu a alteração do enunciado da súmula vinculante, de forma a incorporar algumas das propostas emersas da audiência pública²⁵. Nesse julgamento, o ministro Teori Zavascki pediu vista do processo, de modo que a análise do caso foi retomada em 11 de maio de 2016, resultando em parcial provimento ao recurso extraordinário, por maioria e nos termos do voto do relator, vencido o ministro Marco Aurélio, que desprovia o recurso.²⁶

Ao final do juízo jurídico do Tribunal, fixou-se a tese de repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 641.320 (BRASIL, 2013):

- a) A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso;
- b) Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, §1º, alíneas “b” e “c”);
- c) Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão

²⁴ A Defensoria Pública solicitou a Proposta de Súmula Vinculante nº 57 (BRASIL, 2011), cujo verbete sugerido era “o princípio constitucional da individualização da pena impõe que seja esta cumprida pelo condenado, em regime mais benéfico, aberto ou domiciliar, inexistindo vaga em estabelecimento adequado, no local da execução”. Esse enunciado foi levado a julgamento, tendo em vista seu desmembramento do recurso extraordinário, em 12 de março de 2015. Na ocasião, o ministro Luís Roberto Barroso pediu vista. Não obstante, o ministro Gilmar Mendes, em seu voto para o recurso de repercussão geral, fez menção à proposta de súmula vinculante, sugerindo alterações consideradas por ele pertinentes. De modo que, à retomada do julgamento da proposta de súmula vinculante, tomou-a inicialmente em consideração. No entanto, o ministro Luís Roberto Barroso, trouxe nova sugestão de verbete “A falta de estabelecimento adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo se observar nessa hipótese os parâmetros fixados no recurso extraordinário nº 641.320 (BRASIL, 2013)”, sendo essa nova proposta acolhida por nove ministros, divergindo o ministro Marco Aurélio, pois este corrobora a proposta sugerida pela Defensoria Pública. Dessa forma, por maioria, editou-se a súmula vinculante de nº 56 do Supremo Tribunal Federal. Do julgamento em plenário, percebeu-se a ausência de menção à audiência pública, na qual nove participantes citaram tal proposição de súmula vinculante, sendo que seis desses posicionaram-se favoravelmente à súmula, enquanto três foram contrários. Portanto, apesar de autônomo, o julgamento da proposta adveio do recurso extraordinário em análise.

²⁵ Os principais argumentos aventados na audiência pública que impactaram o voto do ministro relator disseram respeito aos princípios da legalidade e da individualização da pena, por serem estritamente afetos ao mérito da questão. O princípio da legalidade estrita foi invocado para fundamentar a falta de previsão legal da prisão domiciliar. A individualização da pena não estaria respeitada, devido à concessão generalizada da prisão domiciliar. O ministro enfrentou indiretamente os posicionamentos divergentes levantados pelos expositores da audiência. Ele não indicou terem sido os argumentos trazidos na audiência quando os enfrentou.

²⁶ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.



domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.²⁷

O modelo expositivo da audiência pública e a forma de organização, de maneira a agrupar os posicionamentos semelhantes, impossibilitando o debate, contribuíram para superficialidade e repetitividade dos argumentos. Tal característica prejudicou o surgimento de antíteses. Houve inovações em apenas duas propostas, citadas por dois expositores: a de substituição do regime semiaberto pelo livramento condicional e a de fomento da justiça restaurativa. A primeira foi referenciada no voto do ministro Gilmar Mendes e a segunda, ignorada por esse²⁸.

Os argumentos citados no voto do ministro relator foram, em todos os casos, utilizados com o propósito de reforço da retórica; os argumentos divergentes não foram enfrentados diretamente, na mesma peça processual²⁹.

Observou-se a ausência de abertura ao pluralismo de participantes e o cerceamento ao pleno debate de ideias. Percebeu-se clara assimetria quantitativa³⁰ entre as correntes divergentes, característica avessa aos propósitos democráticos do instituto³¹.

É importante salientar que não houve qualquer participação de detentos ou ex-detentos. Tal fato avulta a discussão acerca da real efetividade da audiência proposta para se forjar uma decisão legítima, uma vez que os principais interessados na matéria (indivíduos condenados), sujeitos às diversas violações de seus direitos fundamentais durante o período de encarceramento, sequer foram ouvidos³².

²⁷ Tese exposta em página virtual disponibilizada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal para acompanhamento do Recurso Extraordinário nº 641.320 (BRASIL, 2013). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4076171>. Acesso em 16/mai/2021

²⁸ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.

²⁹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.

³⁰ Para a audiência, selecionou-se 17 contribuições favoráveis ao regime mais benéfico e 6 contra o regime mais benéfico, enquanto 1 órgão não se posicionou.

³¹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.

³² Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.



Nesta experiência, verificou-se que a audiência pública impactou parcialmente o voto do ministro relator, posto que alguns argumentos levantados pelos expositores, especialmente os relativos ao mérito do julgamento, foram nele enfrentados³³.

3.3 Financiamento de campanhas eleitorais

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, do Distrito Federal (BRASIL, 2011) patrocinada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, teve o escopo de aferir a constitucionalidade de diversos aspectos do financiamento de campanhas eleitorais dispostos na Lei nº 9.096 (BRASIL, 1995) e na Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997). Na ação, cuja relatoria coube ao ministro Luiz Fux, foi convocada audiência pública³⁴ com a finalidade de levar ao STF informações e pontos de vista relevantes acerca do tema. Foram realizados dois dias de audiência, 17 e 24 de junho de 2013, nos quais cada expositor teve 15 minutos para falar³⁵.

O relator, no despacho convocatório, limitou a possibilidade de participação a pessoas jurídicas, com adequada representatividade e a pessoas físicas de notório saber nas áreas de conhecimento correlatas à discussão. A inscrição de expositores ocorreu exclusivamente via e-mail, com prazo entre 26 de março de 2013, data da expedição do despacho convocatório, e 10 de maio de 2013³⁶.

Participaram da audiência: quatorze acadêmicos (dois professores dividiram o tempo de exposição), três ex-ministros do Tribunal Superior Eleitoral, três membros do Instituto dos Advogados de São Paulo (dividindo o tempo de uma exposição), três representantes de associações e organizações sem fins lucrativos, dois ex-ministros do Supremo Tribunal Federal, dois deputados federais, dois representantes de partidos políticos (um advogado de partido e um presidente de partido), dois representantes da OAB, dois membros da Comissão

³³ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/2021.

³⁴ Despacho convocatório de audiência pública sobre o financiamento de campanhas eleitorais, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ConvocacaoAudienciaPublicaFinanciamentoDeCampanhas.pdf>. Acesso em: 17/jun/2021.

³⁵ Exposição dos participantes da Audiência pública, disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLippyY19Z47tzkhjOXH1_fi1JGgx-sBYz. Acesso em: 17/jun/2021.

³⁶ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.



de Juristas para reforma do Código Eleitoral, um representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, um secretário municipal, um representante do Ministério Público, um jornalista, um representante do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, um representante da magistratura e um representante da Associação Nacional dos Procuradores Municipais³⁷.

Muito se argumentou a respeito do equilíbrio de recursos na competição eleitoral. O financiamento privado levaria a uma democracia censitária, uma vez que os candidatos com maior poder econômico seriam largamente favorecidos. O controle seria necessário para se promover a igualdade na disputa entre os candidatos. O próprio alto custo das campanhas afasta o cidadão menos abastado da política, pois torna-se impossível uma campanha feita com poucos investimentos. Entre 2002 e 2010, o volume de gastos saltou de 827 milhões de reais para 4 bilhões e 559 milhões (aumento de 591% em 8 anos), sendo que as empresas são responsáveis por financiar 95% desse montante. O limite praticado na possibilidade de atuação empresária no financiamento (2% do faturamento bruto do ano anterior ao da campanha) não seria eficaz para coibir a doação de valores vultosos. Além das campanhas serem bastante custosas, elas iniciam-se antes do período oficial (anteriormente à convenção partidária) e existe uma cultura perniciosa na qual o candidato custeia toda sorte de gastos do eleitor para angariar votos³⁸.

Pelo menos seis expositores recorreram ao Direito Comparado para contrastar dados e demonstrar que a busca pela garantia da igualdade entre partidos e candidatos, da mesma maneira que o combate ao abuso do poder econômico, é uma preocupação presente em vários países, como Alemanha, Itália, França, Israel e Japão. Na França, por exemplo, gastava-se 30 milhões de dólares em campanhas eleitorais presidenciais e legislativas em um ano, ao passo que, no Brasil, uma única empresa chegava a contribuir com o valor equivalente no mesmo período. Outro ponto discutido tratou da existência de um financiamento público

³⁷ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

³⁸ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.



indireto, mediante propaganda de rádio, de televisão³⁹ e do fundo partidário⁴⁰. Além disso, foi abordado que, quanto pior a avaliação de um governo junto ao povo, mais ele investe em propaganda oficial, que se confundia com o escopo da propaganda eleitoral. O uso de incentivos fiscais como atrativo para empresas, em troca de futuros financiamentos de campanha, foi outro aspecto levantado⁴¹.

Elaboraram-se colocações a respeito do envolvimento das empresas que financiaram as campanhas com ilegalidades, colocando também sob suspeita os candidatos financiados. Não raro, essas entidades estavam conspurcadas por práticas de improbidade administrativa, abuso de poder econômico, crimes eleitorais e contra a Administração Pública. As grandes corporações tinham interesse em tratar com os governos futuros e em montar suas bancadas dentro do Parlamento, o que gerava a oportunidade para surgimento de problemas graves de corrupção. As empresas, inclusive, doavam para candidatos rivais e de ideologias opostas, o que deixava claro o escopo de investimento das doações. Além disso, existia um esforço de ocultar os valores doados. As companhias conseguiam um retorno de (oito) reais⁴² para cada (um) real investido na campanha⁴³.

Ainda, defendeu-se a busca de uma democracia de iguais, garantindo os pressupostos desta, nos quais o posicionamento de cada cidadão deveria ter o mesmo peso, com livre exercício do voto em eleições probas e equânimes, o que foi, de forma recorrente, exprimido através da máxima “um homem, um voto”. Questionou-se em qual medida os direitos políticos (referindo-se ao direito de influenciar no resultado do pleito) alcançariam as empresas para justificar a participação delas no processo eleitoral⁴⁴.

³⁹As emissoras de rádio e TV recebem uma compensação fiscal por cederem espaço para o horário eleitoral gratuito em sua programação, segundo disposição do artigo 99 da Lei das Eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em 17/jun/2021.

⁴⁰O fundo partidário é uma caixa de assistência aos partidos, composto inclusive com recursos públicos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/perguntas-frequentes-fundo-partidario>. Acesso em: 17/jun/2021.

⁴¹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁴² Exposição dos participantes da Audiência pública, disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLippyY19Z47tzkhjOXH1_fi1JGgx-sBYz. Acesso em: 17/jun/2021.

⁴³ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁴⁴ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.



A respeito do financiamento público exclusivo, foi dito que não haveria exemplo vigente de tal modelo entre os países democráticos. Ademais, a população não veria como medida adequada o custeio de campanhas eleitorais exclusivamente pelo Estado, em meio a muitos impostos já exigidos. Outrossim, também se sustentou que esse modelo poderia desfavorecer a igualdade, por divergências nos valores do financiamento e em relação à parte cabível aos partidos menores. No que tange à doação por pessoas físicas, alguns expositores questionaram o limite relativo estabelecido (10% da renda bruta do ano anterior ao das eleições), o que institucionalizaria desigualdades na colaboração e na influência do indivíduo no processo eleitoral, pois quem recebe um salário mínimo poderia contribuir menos que um milionário, ao passo que a capacidade de influência no pleito por ambos deveria ser equiparada. Outro ponto levantado tratou da possibilidade de empresas serem doadoras em contraste à vedação de outras pessoas jurídicas (sindicatos, entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações não governamentais que recebam recursos públicos), doarem para campanhas. Chamou-se a atenção para o fato de que as empresas não enviaram representantes para participar da audiência⁴⁵.

Em relação aos partidos e aos políticos, foi colocado que os cidadãos não se veem representados neles, o que seria avesso aos preceitos da democracia representativa. Os partidos representam um espectro ideológico a que candidatos devem alinhar-se e com o qual o eleitor pode identificar-se⁴⁶.

Ainda, houve divergência entre os expositores acerca da natureza do financiamento de campanhas eleitorais. Segundo alguns, seria uma questão política e deveria ser deixada a cargo do Legislativo, não cabendo ao Judiciário prover uma solução. Aqueles que sustentaram a possibilidade da manifestação judicial reconheceram a natureza jurídica da discussão, dada a afronta que o financiamento privado representava aos princípios da igualdade (entre os cidadãos, que teriam maior poder de influência no resultado do sufrágio), democrático e republicano⁴⁷.

⁴⁵ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁴⁶ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁴⁷ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.



Ademais, quanto ao reflexo do debate realizado na audiência pública nos votos dos ministros, constatou-se que o relator fez uso de diversos argumentos e dados apresentados na fala dos expositores, como a relação entre valores empregados na campanha eleitoral e a quantidade de votos arrecadados, exemplos do Direito Comparado, além da (im)possibilidade de sindicatos e associações fazerem doações para campanhas. A ministra Rosa Weber mencionou a realização da audiência e filiou-se à posição que considera a interferência do capital nas campanhas eleitorais perigosa, tendente a tornar as eleições um jogo de cartas marcadas. O ministro Luís Roberto Barroso valeu-se dos argumentos daqueles que relataram sobre as quantias doadas por empresas e a forma de investimento eleitoral dos grandes financiadores de campanhas⁴⁸. A ministra Cármen Lúcia argumentou no sentido da necessária condição de cidadania para participação no processo eleitoral e evidenciou que candidatos com maior contato com empresas representam interesses empresariais, não somente interesses do povo. O STF entendeu pela inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas⁴⁹.

Percebeu-se, ainda, reflexos do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.650 (BRASIL, 2011), em consultas e julgados de alguns tribunais regionais eleitorais, como os de Rio Grande do Sul⁵⁰, Maranhão⁵¹ e Minas Gerais⁵², principalmente ao tratar-se da aplicabilidade do referido entendimento.

Contudo, foram constatadas falhas procedimentais na efetivação do instituto em comento que comprometeram a busca pelo caráter democrático e participativo, bem como a efetividade do trabalho desenvolvido ao longo de dois dias de exposição.

Primeiramente, as limitações contidas no despacho convocatório, sob a lavra do ministro relator Luiz Fux, relacionadas à impossibilidade de participação de pessoas jurídicas e a autorização de somente pessoas físicas de reconhecido saber em áreas de conhecimento

⁴⁸Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 17/jun/2021.

⁴⁹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁵⁰ Consulta nº. 18610/RS. Disponível em: <http://tre-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/267402184/consulta-cta-18610-rs> acessado em: 17/jun/2021.

⁵¹Recurso Eleitoral nº 4676/São Luís. Disponível em: <http://tre-ma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348691310/recurso-eleitoral-re-4676-sao-luis-ma>. Acesso em: 17/jun/2021.

⁵²Recurso Eleitoral nº 8.951/Belo Horizonte. Disponível em: <http://tre-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348744742/recurso-eleitoral-re-8951-belo-horizonte-mg>. Acesso em: 17/jun/2021.



relevantes para o tema, constituem verdadeiros impedimentos à pluralidade de argumentos⁵³.

As exigências de qualificação, delimitando o tipo de expositor que poderia participar, obstaculizou a formação de um diálogo constitucional amplo, uma vez que pessoas comuns, as maiores prejudicadas pela cooptação do poder político por grandes investidores privados, não puderam levar suas opiniões ao debate⁵⁴.

Além disso, é importante observar que as inscrições para participação na audiência pública ocorreram exclusivamente via e-mail, apesar de parcela da população não ter acesso à *internet*⁵⁵.

No desenvolver dos trabalhos, percebeu-se uma sub-representação da classe política, especialmente se tratando dos membros do Poder Executivo. Numericamente, foi pouco expressiva a representação dela, já que participaram como manifestantes apenas dois deputados federais, um advogado de partido e um presidente de partido⁵⁶.

Nenhum expositor apresentou-se como candidato ou ocupante de cargo de chefe do Poder Executivo, apesar das eleições majoritárias concentrarem vultuosos volumes financeiros e serem diretamente afetadas pelas consequências da discussão sobre o financiamento de campanha⁵⁷.

Não compareceu nenhum expositor que defendesse a possibilidade do financiamento de campanha por pessoas jurídicas, sequer algum agente político que tenha tido suas campanhas financiadas por pessoas jurídicas de direito privado compareceu para defender as doações recebidas⁵⁸.

Também, percebeu-se que a dinâmica da audiência pública não favoreceu a construção de novas ideias. O formato elaborado, de exposições de 15 minutos em sequência,

⁵³ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁵⁴ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁵⁵ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁵⁶ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁵⁷ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁵⁸ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.



não oportunizou o debate entre posições diversas, reforçando a crítica constatada na literatura nacional sobre a ausência de um diálogo constitucional amplo na experiência das audiências públicas no Brasil⁵⁹.

O último ponto questionado nesta audiência pública sobre financiamento de campanha foi o baixo impacto dos argumentos produzidos no voto dos ministros do STF. Embora tenha o ministro relator se utilizado, em seu voto, de dados e argumentos nela suscitados, a maioria dos ministros sequer considerou o que foi produzido na referida audiência e não enfrentou argumentos contrários nem posições diversas⁶⁰.

3.4 Biografias não autorizadas

Tratou-se de audiência pública convocada com o intuito de sanar discussão relativa ao questionamento da inconstitucionalidade parcial dos artigos 20 e 21 da Lei nº 10.406 (BRASIL, 2002), trazida no bojo da ADI nº 4815 (BRASIL, 2012b) proposta pela Associação Nacional de Editores de Livros, em que se suscitou a (des)necessidade de autorização prévia dos biografados (ou de suas famílias, em caso de falecimento) para a publicação de obras biográficas⁶¹.

A divulgação do despacho convocatório deu-se pelo sítio eletrônico oficial do STF e pela assessoria de imprensa dessa casa. Para a participação na audiência, a ministra relatora Cármen Lúcia entendeu pela necessidade de requerimento via e-mail e de comparecimento à secretaria do STF, até o dia 12 de novembro de 2013, para que a inscrição fosse efetuada⁶². Destaca-se, ademais, o extenso rol de convidados para o comparecimento apresentado pela própria ministra que a convocou⁶³.

⁵⁹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁶⁰ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/2021.

⁶¹ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.

⁶² Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.

⁶³ Ministros do STF, Presidente do STJ, Presidente do STM, Presidente do TST, Presidente do TJDF, Ministro da Educação, Ministro da Cultura, Ministro da Justiça, Presidente do Conselho Federal da OAB



Compareceram à audiência, além da relatora, a ministra Rosa Weber, à época no Superior Tribunal de Justiça; Martha Suplicy, Ministra da Cultura na ocasião, e o então Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil. O tempo de exposição foi limitado a 15 minutos e não foi admitida a participação de interessados que tivessem processo judicial em curso ou encerrado sobre o tema, ao argumento de não se tratar de debate subjetivo. Dessa forma, reduziu-se a esfera de legitimados na audiência mediante a exclusão dos autobiografados, principais interessados na discussão, ao passo que autores e representantes do ramo editorial se fizeram presentes. Como consequência, desnivelaram-se os lados do debate⁶⁴.

Discutiu-se, na Ação Direta de Inconstitucionalidade em questão, que os artigos 20 e 21 da Lei nº 10.406 (BRASIL, 2002), ao proibirem a publicação e a veiculação de obras biográficas sem prévia autorização dos autobiografados (ou de seus familiares), solapam as liberdades de expressão e informação. Defendeu-se, também, que isso caracteriza um desestímulo aos historiadores em geral. Os direitos de liberdade de expressão e de informação devem sobrepor-se ao direito à privacidade, por serem derivados do princípio democrático e, conseqüentemente, da efetivação do pluralismo político. Afirmou-se que as pessoas públicas devem ter seu âmbito de proteção à privacidade reduzido. Argumentou-se, ainda, que, nos Estados Unidos da América, a preferência seria ao princípio da liberdade de expressão e que a legislação portuguesa autorizaria a divulgação de informações pessoais, a despeito do consentimento em caso de notoriedade do indivíduo e de interesse público no relato⁶⁵.

Por outro lado, no que tange à tutela dos biografados, restaram prejudicados os argumentos a seu favor, e de grande atualidade, como o direito ao esquecimento, que deixaram de ser abordados⁶⁶.

A ministra relatora teve o cuidado de enfrentar as principais questões divulgadas na audiência em seu voto, inclusive aquelas contrárias ao entendimento dela. Exemplo disso foi a resposta dada à arguição de ilegitimidade ativa apresentada pela Associação Eduardo Banks.

⁶⁴ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.

⁶⁵ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.

⁶⁶ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.



Por sua vez, no voto do ministro Luiz Roberto Barroso, observou-se a ausência de análise apurada acerca da discussão travada na audiência. O ministro trouxe apenas o seu ponto de vista sobre a questão, sem ter o cuidado de debruçar-se ao enfrentamento dos pontos suscitados no debate público⁶⁷.

Em síntese, a ADI foi julgada procedente, por unanimidade de votos, em acórdão publicado em primeiro de fevereiro de 2016, no sentido de realizar a interpretação conforme os artigos 20 e 21 da Lei nº 10.406 (BRASIL, 2002), tendo sido declarada pelo STF a desnecessidade de autorização prévia para a realização e divulgação de biografias⁶⁸.

4 PROPOSTAS PARA A REFORMULAÇÃO DO INSTITUTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA JUDICIAL

Em que pese o embasamento democrático presente no instituto das audiências públicas (HÄBERLE,1997), conforme visto, elas apresentam diversas limitações enquanto instrumentos de legitimação das decisões judiciais na experiência brasileira, sendo necessária a reconstrução do instituto para viabilizar este intento.

O primeiro problema constatado nas audiências examinadas diz respeito ao ato convocatório. Atualmente, as audiências são requisitadas unilateralmente pelo relator (BRASIL, 1999a.; BRASIL, 1999b). Para aferição da relevância e da controvérsia referentes à matéria, contudo, salienta-se que a convocação deveria apenas ser sugerida pelo relator, junto a pontos que seriam discutidos e, posteriormente, aprovados pelo plenário. Esse procedimento permitiria delimitar melhor o objeto de discussão e evitaria devaneios nas futuras manifestações dos membros da sociedade civil que participassem da audiência convocada. Cercearia, outrossim, a possível manipulação do debate público.

Com o escopo de permitir a atuação popular e institucional na jurisdição constitucional, à semelhança do procedimento para a iniciativa popular de lei previsto no parágrafo 2º do art. 61 da Constituição (BRASIL, 1988), deve-se, também, pluralizar os legitimados para a convocação de audiência pública. Sugere-se, então, a utilização do rol de

⁶⁷ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.

⁶⁸ Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/2021.



habilitados para a provocação do controle abstrato de constitucionalidade previsto no art. 103 da Constituição (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo 9º da Lei nº 9.868 (BRASIL, 1999), as audiências públicas devem ser convocadas para esclarecimento de questões de natureza técnica. No entanto, para o alcance de tal fim, diante de casos mais complexos, o mais adequado seria a utilização de perícias passíveis de contraditório científico. Sugere-se, inclusive, o emprego do disposto no parágrafo 1º do diploma legal em questão, para que seja convocada uma comissão de peritos. Dessa forma, questões técnicas seriam solucionadas por argumentos e estudos científicos (ALEXY, 2001). O objeto de discussão nas audiências públicas deve guardar relação com aspectos controversos da moralidade pública e da hermenêutica constitucional, ou seja, deve dizer respeito a questões politicamente sensíveis, em que a participação da sociedade civil possa contribuir para o aclaramento da democraticidade esperada na decisão da corte.

Em relação ao ponto referente à inscrição para participar nas audiências públicas, sugere-se a elaboração de grupos representativos de entendimentos e interesses conflitantes pelo Supremo Tribunal Federal. Essa sugestão busca o pluralismo e o equilíbrio entre os entendimentos contrapostos (ALEXY, 2001). O procedimento ora proposto sugere que o interessado na participação na audiência pública inscreva-se em um dos grupos predeterminados com o qual se identifique. Caso não haja identificação com algum dos grupos preestabelecidos, recomenda-se a possibilidade de inscrição em um grupo “diverso”. Ao se inscrever nele, o interessado deverá sugerir a criação de outro grupo, que não foi apresentado inicialmente pelo STF.

A viabilidade de criação deste novo grupo será aferida *a posteriori* pela corte constitucional, baseando-se em critérios de representatividade/interesse. Uma vez selecionados os habilitados, recomenda-se o sorteio de três representantes de cada grupo para defender as ideias da categoria e participar do confronto dialético. Este critério de seleção (sorteio) possuiu a capacidade de conferir igual importância a todos os inscritos, pois a aleatoriedade permite o tratamento isonômico de todos os pretendentes à participação (DUARTE, 2019). Ademais, a redução a três representantes de cada espectro de pensamento terá o condão de controlar o tempo de duração da audiência pública a um prazo razoável, no qual a participação de todos possa ser atenta e produtiva (LEONARDI, 2021).



Outro elemento do instituto que se revelou merecedor de avaliação crítica, consiste na divulgação da audiência, que, atualmente, é feita somente pelo site do STF e pela imprensa desta casa. Para aumentar a publicidade, recomenda-se a divulgação do evento por outros canais, como o Diário Oficial da União e em programas de rádio, como a Voz do Brasil. Além disso, quando a matéria for afeta a segmentos específicos da administração pública, recomenda-se a divulgação em sites de órgãos ou entidades correlatas. O princípio da publicidade é corolário do Estado Democrático de Direito, estampado no *caput* do artigo 1º da Constituição (BRASIL, 1988), e atua como forma de permitir maior controle por parte da população dos atos emanados pelo Poder Público (OLIVEIRA, 2018, p. 83-84). Este princípio opera através de um viés ativo, obrigando o Estado a divulgar informações relevantes, como também por uma vertente passiva, possibilitando ao indivíduo solicitar informações por parte do Estado.

O modelo procedimental específico da audiência também pode ser mais eficaz. Entende-se que a forma de exposição atual não garantiria a lapidação da matéria, já que não possibilita a contra-argumentação posterior às exposições dos manifestantes, necessária para a síntese do raciocínio jurídico e para a elaboração de conclusões pertinentes. Dessa forma, recomenda-se o modelo de debate ou de mesa redonda. À guisa de sugestão, vislumbra-se um modelo que possa contar com a indicação de cinco minutos para a fala do grupo, sucedida da inscrição para perguntas; posteriormente, devem ser concedidos mais três minutos para resposta; e, após, mais três minutos para réplica (prorrogável por mais um minuto). Sugere-se, inclusive, que a própria nomenclatura do instituto seja alterada para "debate público" de forma a melhor aproximá-lo dos preceitos que o inspiram, em substituição ao nome atual "audiência pública", que insinua justamente o comportamento passivo de audição dos expositores.

A constatação, mediante estudos de acaso apresentados no capítulo anterior, da pouca presença física dos ministros nas audiências também se apresentou merecedora de atenção. A presença deles é imprescindível, uma vez que o modelo das audiências públicas proposto é participativo, exigindo uma postura ativa dos atores da audiência (incluindo os ministros que prolatarão os votos decisórios) na busca da solução mais justa e democrática (HABERMAS, 2003). Para sanar tal problema, recomenda-se a necessidade de que se



estabeleça, para que a audiência ocorra, ao menos, a presença da maioria simples dos ministros.

Outro ponto de atenção consiste na necessidade de registros por escrito do conteúdo trazido na audiência. No modelo vigente, esse conteúdo apenas fica disponível através das gravações e não tem sido carreado aos autos⁶⁹. Propõe-se, com isso, a redução a termo do conteúdo da audiência, mediante uso de taquigrafia, e integração ao processo, mesmo que eletrônico. Devido à elevada extensão de tempo necessária para que sejam assistidas, as gravações originais são raramente acessadas, realidade esta que se estende, de maneira geral, às provas em vídeo, conforme pesquisa empírica precedente (BRASIL, 2012a.; BRASIL, 2013; BRASIL, 2011; BRASIL, 2012b). Considera-se que a ata escrita do evento tenha o condão de promover o acesso mais intenso dos interessados e dos ministros julgadores aos elementos argumentativos articulados durante a audiência pública, que, assim, terão maior possibilidade de contribuir para a formação de consensos sociais mínimos e para a maior racionalidade decisória. A redução a termo das falas aferidas no evento não afasta, contudo, a conveniência de que as gravações continuem disponíveis para acesso no *site* da corte constitucional e de que sejam integradas aos processos eletrônicos.

A motivação das decisões judiciais torna-se inafastável com o advento do Pós-Positivismo Jurídico, em atenção à demanda pela redução do subjetivismo decisional (ALEXY, 2001). O enfrentamento, no voto, dos pontos abordados no processo é de suma importância para o controle das decisões judiciais. Recomenda-se, destarte, a abordagem, ao menos no voto do relator, de todos os argumentos contrapostos, assim como é exigido que a sentença judicial enfrente todos os elementos constantes dos autos de um processo em tramitação em primeira instância. Necessário, também, demarcar-se prazo razoável para a prolação dos votos após a realização da audiência, evitando a obsolescência dos debates e a demora exacerbada da decisão final da corte.

Por último, sugere-se a aplicação diferenciada de mecanismos de controle das decisões proferidas posteriormente à realização de audiências públicas. Recomenda-se conceder legitimação ativa para os participantes da audiência para a interposição de embargos de declaração quando houver problemas de omissão, obscuridade e contradição

⁶⁹ Os vídeos das audiências públicas estão no site, mas não no processo.



no acórdão. Por força da extensão do debate racional que deve ser viabilizado diante de questões socialmente relevantes e controversas, os participantes da audiência pública devem ter a prerrogativa de acompanhar o enfrentamento dos argumentos por eles articulados no debate público, de maneira a resguardar os pressupostos democráticos que inspiram o instituto (HABERMAS, 2003).

5 CONCLUSÕES

Este artigo relatou a pesquisa empírica realizada mediante análise das audiências públicas referentes à proibição da venda de bebidas alcoólicas em rodovias (Lei Seca), ao regime prisional, ao financiamento de campanhas eleitorais e às biografias não autorizadas e das respectivas decisões do STF posteriores à realização delas. A avaliação dessas experiências, selecionadas consoante os critérios apresentados, demonstrou que o instituto das audiências públicas, da forma como tem sido implementado, não realiza os objetivos para os quais foi estabelecido, em conformidade com o referencial teórico que o ensejou, quais sejam, oportunizar a hermenêutica constitucional a intérpretes plúrimos, representativos da diversidade social e retirar, assim, a exclusividade da possibilidade interpretativa do texto constitucional dos participantes formais do processo decisório (partes do processo e ministros do STF).

Identificou-se, inicialmente, que, nas próprias leis que instituíram as audiências públicas na corte constitucional brasileira, há o afastamento dos propósitos democratizantes preconizados por Häberle (1997) e fundadores do instituto das audiências públicas, uma vez que o texto legal sugere, como partícipes do processo interpretativo, tão somente, indivíduos dotados de experiência e autoridade técnica na matéria controversa. Dessa forma, a abertura à participação estaria restrita à elite técnica, excluindo, inclusive, os atores sociais que, apesar de não necessariamente possuírem o saber formal, vivenciam a problemática analisada.

Diagnosticou-se, ademais, a ausência de divulgação suficiente das audiências públicas, a pouca transparência na seleção dos manifestantes habilitados pelo ministro relator, a falta de representatividade de muitos segmentos sociais envolvidos nas temáticas das discussões, a desprezível presença durante as audiências dos demais ministros, que não



o relator, e a inviabilidade de um debate efetivo decorrente do agrupamento dos manifestantes com posições coincidentes para a exposição sucessiva.

Da análise das decisões posteriores à realização das audiências examinadas, observou-se o pequeno impacto dos argumentos nelas articulados nos votos dos ministros. Evidenciou-se, pois, a ineficácia do instituto, em seus moldes atuais, para o alcance das pretensões democráticas e de racionalidade decisória, o que ensejou a elaboração de propostas para que seja reformulado.

Primeiramente, sugeriu-se uma postura ativa do STF na divulgação das audiências públicas convocadas, avançando em relação à realidade atual, em que a Corte se limita a publicá-las em seu sítio eletrônico.

Outrossim, foi sugerida a pluralização dos legitimados para essa convocação, tendo sido proposta, para tanto, a adoção do rol de habilitados para a provocação do controle abstrato de constitucionalidade. Sugeriu-se, também, a admissão do chamamento popular para a audiência pública, de acordo com os critérios existentes para a iniciativa popular de lei constantes do parágrafo 2º do art. 61 da Constituição (BRASIL, 1988). Em ambos os casos, a convocação deverá ser acompanhada do apontamento das questões a serem discutidas e aprovadas pelo plenário do STF, o que pode contribuir para a melhor delimitação do objeto da controvérsia e para a criação de grupos representativos de interesses diversos nos quais os interessados em participar poderão se inscrever.

Tal sugestão teve o escopo de garantir a representatividade dos diversos segmentos sociais envolvidos nas temáticas discutidas, inclusive os minoritários. Propôs-se, em acréscimo, o sorteio, entre os inscritos em cada grupo de interesse, de três representantes, de maneira a concentrar as concepções a serem manifestas e viabilizar a instituição de um debate com a contraposição de argumentos em substituição à fala unilateral dos partícipes inscritos.

Aludiu-se, em adição, ao estabelecimento de um quórum entre os ministros para o início da audiência e a convocação de sessão plenária para a prolação dos votos em prazo razoável, subsequente ao debate dos manifestantes na audiência. De igual sorte, indicou-se o necessário enfrentamento, nos votos, dos argumentos trazidos e a possibilidade da interposição de embargos de declaração diante da omissão de algum argumento perante este mister.



Com essas propostas, pretendeu-se otimizar a eficácia democrática do instituto das audiências públicas, viabilizando espaço para a participação dos diversos segmentos sociais e para a lapidação dos argumentos, permitindo, pois, maior contribuição para a legitimidade e a racionalidade do processo decisório constitucional.

6 Referências bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.

BARBOSA, Claudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne. A Judicialização da Política e as Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**. nº 18. 2009. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/view/43/50>>. Acesso em 29/jun/2020.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009.

BARROSO. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** [2.ed.], Editora Saraiva: São Paulo, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/jun/20.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995>. Acesso em: 10/jun/20.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 10/jun/20.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Diário Oficial da União. Disponível em: www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9868-10-novembro-1999-369587-norma-actualizada-pl.html. Acesso em: 15/jun/20.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999**. Diário Oficial da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 15/jun/20.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Diário Oficial da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7/abril/21.



BRASIL. **Regimento Interno do STF**, de 27 de outubro de 1980. Diário da Justiça. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_1980.pdf. Acesso em 5/jul/20.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.103**. Ministro Relator: Ministro Luiz Fux. Partes: Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento - ABRASEL Nacional; Presidente da República; Congresso Nacional. Publicação: 04/jul/08. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2628419. Acesso em: 8/jun/20a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**. Ministro Relator: Ministro Luiz Fux. Partes: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB; Presidente da República; Congresso Nacional. Publicação: 05/set/11. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4136819. Acesso em 13/mai/20.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.815**. Ministro Relator: Ministra Cármen Lúcia. Partes: Associação Nacional dos Editores de Livros - ANEL; Presidente da República; Presidente do Congresso Nacional. Publicação: 05/jul/12. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4271057. Acesso em 25/mai/20b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320**. Ministro Relator: Ministro Gilmar Mendes. Partes: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; Luciano da Silva Moraes. Publicação: 13/mai/11. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4076171. Acesso em 20/jun/20.

CARDINALI, Daniel Carvalho. (Im)possibilidades de Acesso à jurisdição do STF por Movimentos Sociais: alguns fatores de limitação | social movements (im)possibilities of accessing brazil's supreme court (stf) jurisdiction. **Revista Publicum**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 126-177, 21 jun. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/publicum.2018.31958>.

DUARTE, Gabriela Miranda. **AUDIÊNCIA PÚBLICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA ARENA DE DISSENSO EM CONSTRUÇÃO?** 2017. 160 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. **Possibilidades e limites do controle judicial sobre as políticas públicas de saúde: Um contributo para a dogmática do direito à saúde**. Belo Horizonte: Forum, 2019.

FEITOSA, Juliana Nobrega; PIMENTEL, Silvia Carlos da Silva. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF: ESPAÇO DELIBERATIVO OU RETÓRICA? **R. Jur. Fa7**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 73-86, maio 2020.



FRAGALE FILHO, Roberto. Audiências públicas e seu impacto no processo decisório: a adpf 54 como estudo de caso / public hearings and their impact in the decision-making process. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 6, n. 12, p. 504-535, 4 nov. 2015. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2015.19230>.

FREIRE, Alexandre; FREIRE, Alonso; MEDINA, José Miguel Garcia. Audiência Pública Tornou-se Instrumento de Controle de Constitucionalidade. **Revista Consultor Jurídico**. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-04/audiencias-publicas-tornaram-stf-instrumento-legitimidade-popular>. Acesso em: 29/jun/2020.

GODOY, Miguel Gualano. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OS AMICI CURIAE INFLUENCIAM AS DECISÕES DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? E POR QUE ISSO DEVE(RIA) IMPORTAR? **Revista da Faculdade de Direito Ufpr**, [S.L.], v. 60, n. 3, p. 137, 21 out. 2015. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i3.42513>.

GONÇALVES, Ricardo Juozepavicius. O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA JURÍDICA E A AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE COTAS RACIAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 103, p. 135-166, abr. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-135166/103>.

GOULART, Marina Rodrigues. **(IN)EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E AMICUS CURIAE ENQUANTO MECANISMOS LEGITIMADORES DO JUDICIAL REVIEW: UMA ANÁLISE À PARTIR DA ADI 44391**. 2018. 31 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

GUIMARÃES, Lívia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 236-271, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HÄBERLE, Peter. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. **Gilmar Ferreira Mendes**. **Porto Alegre: Sergio A. Fabris**, 1997.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Editora Líder, 2002.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 331, 1 jan. 2018. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v5i1.56328>.

LEONARDI, Ana Carolina. **Foco: onde foi parar o seu?: seu cérebro é distraído por natureza. entenda porque isso pode ser vantajoso para você. Seu cérebro é distraído por natureza.**



Entenda porque isso pode ser vantajoso para você. Disponível em: <https://super.abril.com.br/ciencia/foco-onde-foi-parar-o-seu/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

LOCATELLI, Alexandre Lagoa; LULIA, Luciana de Toledo Temer. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Revista Húmus**, São Luís, v. 11, n. 25, p. 430-448, 2021.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. As audiências públicas do Supremo Tribunal Federal: ampliando sua legitimidade democrática? **Teoria & Sociedade**, [S.L.], v. 1, n. 22, p. 53-86, jan./jun. 2014.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, v. 25, n. 62, p. 131-156, jun. 2017.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. O Supremo Tribunal e a primeira audiência pública de sua história. **Revista Jurídica da Presidência**. nº 84. Vol. 9. 2007. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/304/297>>. Acesso em: 29/jun/2020.

OLIVEIRA, Jadson Correia de; SILVA, Ivan Luiz da; AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de. As audiências públicas no STF: a adoção de um modelo cooperativo de controle de constitucionalidade das normas. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, [s.l.], v. 39, n. 78, p. 175-198, 18 jun. 2018. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n78p175>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. A INSERÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: REFORÇO OU ENFRAQUECIMENTO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 459-483, 2018.

ROBERT, Wilken Almeida; MENEZES, Rafael da Silva. Da efetividade das audiências públicas como instrumento de deliberação no âmbito do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 169-196, jan./abr. 2021. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/74385>. Acesso em: 30 abr. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v66i1.74385>.

SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A IDEIA DE QUE “O QUE NÃO ESTÁ NOS AUTOS NÃO ESTÁ NO MUNDO”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S.L.], v. 8, p. 1-44, 2021.



SILVA, Jean Raphael Gomes. **AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF: GARANTIA DE ABERTURA DEMOCRÁTICA OU INSTRUMENTO RETÓRICO DE LEGITIMAÇÃO DE DECISÕES?** 2018. 94 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. **Revista Direito Gv**, [s.l.], v. 13, n. 1, p. 236-273, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Audiências públicas e ativismo – diálogo social no STF**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

VESTENA, Carolina Alves. **Participação ou Formalismo? O Impacto das Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal Brasileiro**. 2010. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2010.

Sobre os autores

Davi Oliveira Costa

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Direito Eleitoral e Advocacia Pública. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6197-1404>.

Henrique Detoni Leão

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestrando em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0687-1950>.

Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Professora Doutora de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1321-5313>.

Márcio Antônio Deotti Ibrahim Júnior

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4186-5062>.

Renato Rodrigues César

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8228-0362>.

Yuran Quintão Castro

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2404-859X>.

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

