

REVISTA CEJ

ISSN 1414-008X
Ano XXIV
80, jul./dez.

**Centro de Estudos Judiciários
Conselho da Justiça Federal**

80



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal
Centro de Estudos Judiciários



AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF: entre inovação e tradição

99

PUBLIC HEARINGS IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONAL COURT: between innovation and tradition

Erika Alcantara Pinto

RESUMO

Questiona-se como integrar as audiências públicas, esse instituto inovador, à prática da Suprema Corte brasileira, de modo a promover efetivamente o diálogo desta com as demais intuições públicas e com a sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; diálogo; jurisdição constitucional; democracia; procedimento.

ABSTRACT

This article questions how to integrate public audiences, this innovative institute, into the practice of the Brazilian Supreme Court, in order to effectively promote its dialogue with other public intuitions and civil society.

KEYWORDS

Constitutional Law; dialogue; constitutional jurisdiction; democracy; procedure.

1 INTRODUÇÃO

A proposta de abertura da interpretação da constituição à participação social por meio das audiências públicas, no plano normativo, surge onze anos após a promulgação da Constituição de 1988, com a edição da Lei n. 9.868/1999, que regulou o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

A convocação da sociedade civil a contribuir no processo decisório da Corte, quando diante de matérias complexas ou de questões sensíveis com forte apelo social, confere uma legitimação suplementar àquela de cariz formal tradicionalmente atribuída ao julgador pela lei: a legitimação social, que é muito importante quando há pretensão de estabilidade.

O desenho institucional previsto na Constituição Federal adota o modelo da supremacia judicial, atribuindo ao STF o papel de guardião das regras do jogo democrático e dos direitos fundamentais, sendo deste a última palavra acerca do sentido da Carta.

Em sociedades plurais e complexas é desejável e compatível com o ideal de processo democrático que o julgador receba manifestações dos diversos pontos de vista que se possa ter do caso, devendo avaliá-los, acatá-los ou rejeitá-los, sempre manifestando os motivos, num verdadeiro exercício dialógico. As audiências públicas, nessa perspectiva, são um importante mecanismo de participação, com forte potencial para a promoção de diálogos interinstitucionais e com a sociedade civil.

No entanto, é preciso se questionar acerca da forma adequada para integrar essa inovadora ferramenta do constitucionalismo dialógico, à prática da Suprema Corte brasileira, de modo a promover efetivamente o diálogo desta com as demais instituições públicas e a sociedade civil. A hipótese adotada é a de que a forma como o Supremo Tribunal Federal organiza e conduz os trabalhos não cria condições para que se estabeleça um diálogo democrático.

O objetivo principal desse estudo é, portanto, a partir de uma análise crítico-descritiva, em uma perspectiva exclusivamente procedimental, descrever sucintamente a forma como o STF vem construindo, na prática, esse instituto, pelo qual é possível dar visibilidade a temas constitucionalmente relevantes, ampliar a participação direta da sociedade civil, instituir diálogos com vistas ao entendimento mútuo entre cidadãos, legitimar decisões em dilemas complexos.

De forma mais específica, ao longo do texto serão analisados: o lugar da Corte no esquema de separação de poderes, como as audiências públicas foram introduzidas na jurisdição constitucional e os modelos de audiências públicas já adotados no Tribunal.

Como metodologia, foram adotadas a revisão bibliográfica, a pesquisa documental, além de pesquisa empírica sobre 25 audiências públicas, realizadas entre 2009 e 2019, a partir da qual foram mapeados o procedimento de convocação e habilitação para as audiências públicas no âmbito do STF, a identificação do perfil de participantes, o exame da dinâmica da audiência pública e seus usos nas decisões da Corte.

Por fim, os resultados dessa investigação serão relacionados às referências – identificadas ao longo da pesquisa – que os ministros do STF fazem ao instituto das audiências públicas: mecanismo de diálogo e de aproximação do Tribunal com a sociedade civil, meio de incorporação da realidade fática ao processo de interpretação constitucional e instrumento de legitimação democrática, avaliando-se que a forma de organização e condução dos trabalhos, apesar de algumas iniciativas dialógicas e conciliatórias observadas, de modo geral, não permite que as audiências públicas se constituam em um *medium* propício a diálogos ou debates públicos.

2 O LUGAR DO STF NO ESQUEMA DE SEPARAÇÃO DOS PODERES

O desenho institucional previsto na Constituição Federal adota o modelo da supremacia judicial, atribuindo ao STF o papel de guardião das regras do jogo democrático e dos direitos fundamentais, sendo deste a última palavra acerca do sentido da Carta.

No entanto, a importação de mecanismos de reação às decisões judiciais, relativos ao sistema de *checks and balance*, implicaram a hegemonia dos outros ramos políticos, em especial, do Poder Executivo (BRANDÃO, 2012, p. 202).

A racionalidade por detrás do sistema de freios e contrapesos idealizado no ordenamento jurídico norte-americano baseava-se em uma desconfiança com relação à capacidade dos indivíduos de se guiar por suas virtudes cívicas, em nome do bem comum. Assim, a implementação de mecanismos constitucionais de controle recíproco seriam o modelo ideal de autocontenção para preservação da parcela de poder que lhe foi assignada.

Na América Latina, por sua vez, a importação do modelo norte-americano que se constituiu em um cenário de liberalismo político e econômico, voltado a conter a opressão mútua entre as diversas facções, é retocado para atender aos interesses das elites locais mais afeições ao liberalismo-conservador, o que importou a destinação de uma parcela maior de poder ao Executivo para atuar quando a vontade do povo saísse do controle (GARGARELLA, 2016).

No caso particular do Brasil, duas questões envolvendo o Poder Judiciário são problemáticas no cenário do constitucionalismo democrático: a primeira é a sua organização à margem da soberania democrática, o que também se verifica nos Estados Unidos, mas de forma diferente devido à contenção do Poder Judiciário em questões ligadas à estrutura de *checks and balances*; a segunda é a escolha não democrática de seus membros e a rejeição absoluta ao controle externo pelos outros poderes (AVRITZER, 2018, p. 282-283).

Nesse contexto, a legitimidade formal do STF nem sempre será suficiente para que a decisão do tribunal obtenha o reconhecimento dos outros ramos de poder ou mesmo da sociedade, o que pode levar à contestação da decisão tomada pela Corte, cujas consequências podem ser, por exemplo, a aprovação de uma emenda constitucional para superar uma interpretação do STF, passando pela possibilidade de *impeachment* de ministros, podendo chegar ainda a circunstâncias drásticas de descumprimento da ordem judicial (VALLE *et al.*, 2012, p. 24-25).

A falta de consenso entre o Judiciário e o Legislativo pode levar à instabilidade da ordem político-jurídica previs-

ta na Constituição, já que ao mesmo tempo em que o STF detém também o poder de análise do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, esta não vincula o Parlamento, de modo que a emenda declarada inconstitucional pela Corte poderá ser reeditada pelo Legislativo.

Conforme sublinha Habermas (1990, p. 220), “a legitimidade é uma exigência de validade contestável”, de modo que a formulação de decisões, em especial, aquelas tomadas no exercício da função contramajoritária, se pretendem ser estáveis ou duradouras, necessitam de legitimação extraordinária, pautada na perspectiva de aceitabilidade racional, cuja condição é a existência de um debate ou diálogo prévio, tendo em vista que o local de produção da razão pelos indivíduos reside no “processo de comunicação entre sujeitos” (ALVIM, 2006, p. 44).

É nesse contexto que se insere a relevância do instituto das audiências públicas, porquanto se trata de uma ferramenta com forte potencial para o estabelecimento de arenas discursivas, a partir das quais é possível se extrair interpretações, minimamente, dialógicas da constituição.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: REFERENCIAL NORMATIVO E TEÓRICO

As audiências públicas são um importante mecanismo de participação em geral. No âmbito da jurisdição constitucional, sua pertinência se justifica pelo seu potencial de abertura ao diálogo, de aproximação da Corte com a sociedade civil e de construção de consensos em um ambiente plural.

No Brasil, o instituto possui previsão legal, sendo regulamentado no Regimento Interno do STF. A partir do Código de Processo Civil de 2015, sua aplicação foi expandida, ainda, para a jurisdição ordinária. A sua inclusão nas normas de controle concentrado de constitucionalidade recebeu influência da obra de Habermas – “A sociedade aberta dos intérpretes da constituição” – contudo, é possível ainda justificá-lo a partir das teorias dos diálogos interinstitucionais e sociais.

3.1 MARCO NORMATIVO

O instituto das audiências públicas não é algo inédito no ordenamen-

to brasileiro, contudo, a sua previsão no âmbito da jurisdição constitucional foi uma inovação da Lei n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, lançando, de forma sucinta, a possibilidade de convocação de audiência pública para *ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria* (arts. 9º, § 1º, e 20, § 1º, da Lei n. 9.868/1999).

A norma trouxe uma proposta de abertura da interpretação constitucional próxima do idealizado por Habermas, em “A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”, na qual o autor defende a abertura à participação como medida de integrar a realidade no processo constitucional (HÄBERLE, 1997, p. 30), prevendo um rol de participantes amplo, o qual inclui representantes de partidos políticos, da comunidade científica, de grupos de interesse, o próprio cidadão, dentre outros, pois qualquer um do povo é um legítimo intérprete da Constituição (HÄBERLE, 1997, p. 37).

A publicidade dos atos processuais é um direito fundamental [...] uma garantia da sociedade para fiscalizar se o procedimento de convocação e habilitação dos intervenientes é realmente democrático ou se este não passa de mero discurso retórico [...]

Seguindo na análise descritiva da previsão de adoção de audiências públicas no âmbito do STF, tem-se que no mesmo ano da edição da lei que regulou as ações diretas de controle de constitucionalidade, editou-se a Lei n. 9.882/1999, tratando da ação de descumprimento de preceito fundamental, cujo objeto é a verificação da conformidade de ato do Poder Público com preceito fundamental. Essa lei também fez expressa referência à adoção desse instituto, a critério do relator, *para ouvir pessoas com experiência e autoridade na matéria* (art. 6º, § 1º).

Como poderia ser esperado, tendo em vista que ambas as leis foram editadas no mesmo ano, não há na arguição de descumprimento de preceito fundamental uma diferença de tratamento substancial em relação a Lei n. 9.868/1999, no

que toca à convocação da audiência pública voltada a ouvir pessoas com conhecimento técnico-científico.

Entretanto, nessa norma há uma abertura para que pessoas que demonstrem interesse na demanda, independentemente de sua representatividade, possam solicitar sua participação via sustentação oral ou por meio de memoriais (art. 6º, § 1º), desde que para defender pontos de vista relevantes e transcendentes, não sendo admissível, a intervenção “para a discussão de situações de caráter individual”, ante à natureza objetiva das ações de controle de constitucionalidade.

Dez anos após a edição da lei que regulou a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade é editada a Lei n. 12.063/2009 disciplinando a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A referida norma incluiu na Lei n. 9.868/1999 o Capítulo II-A com regras sobre admissibilidade, procedimento, medida cautelar, decisão, além de estabelecer que nessas ações se aplicam os mesmos critérios de admissibilidade e de procedimento da ação direta de inconstitucionalidade, tan-

cia somente quanto aos processos objetivos de controle de constitucionalidade, tampouco, impedimento à reunião de ações para fins de audiência pública.

De acordo com a norma regimental, tanto o relator da ação como o Presidente do Tribunal podem *convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante* (art. 13, inciso XVII e art. 21, inciso XVII, do RISTF), cabendo ao ministro que convocar a audiência o dever de resolver os casos omissos (art. 154, inciso VII, do RISTF).

A convocação de audiência pública, como se vê, é ato unilateral do ministro relator ou do Presidente do Tribunal, não demandando a concordância do demais membros, de forma que a definição de temas que se abrem à sociedade para o debate público, não decorre de uma agenda do tribunal.

Dentre os critérios relativos ao procedimento descritos no art. 154 do RISTF merecem destaque: o dever de ampla divulgação do despacho convocatório; a garantia da pluralidade de visões; a delimitação do tema ou questão a ser debatida; a transparência da audiência por meio da sua transmissão pela TV Justiça e pela Rádio Justiça; a adoção de canais eletrônicos para o envio de perguntas aos arguentes.

A publicidade dos atos processuais é um direito fundamental do cidadão inserido no art. 5º, inciso LX, da Constituição Federal, além de uma garantia da sociedade para fiscalizar se o procedimento de convocação e habilitação dos intervenientes é realmente democrático ou se este não passa de mero discurso retórico, em que se busca apenas obter legitimação social, mas que em nada altera o *status quo* de quem participa e influencia na decisão jurisdicional.

102

Uma vez que as soluções dialógicas se relacionam a uma concepção de democracia deliberativa, revela-se fundamental a existência de ferramentas – tais como as audiências públicas –, que viabilizem o diálogo de forma ampla e inclusiva [...]

Contudo, a ausência de disciplina na norma regimental determinando que o ministro ao convocar a audiência pública decline as razões pelas quais habilita ou não determinado participante inviabiliza o controle social acerca de “quem” participa do diálogo com a Corte e tem, portanto, a oportunidade de influenciar no processo decisório, além de seus “porquês”.

A normativa prevê, ainda, medidas de transparência como a disponibilização do despacho convocatório para a participação, a divulgação da lista de habilitados a participar com transmissão ao vivo pelas mídias. Ademais, no sítio eletrônico do STF, é possível ter acesso aos memoriais enviados, aos vídeos e às notas taquigráficas das audiências públicas.

O Regimento determina, por fim, a garantia da pluralidade de visões, que pode ser obtida pela ampla divulgação da audiência, pelo envio de convites, bem como na fase de habilitação a partir de parâmetros que levem em consideração critérios de representatividade e diversidade.

3.2 MATRIZ TEÓRICA

As teorias dialógicas preconizam uma influência recíproca e proativa entre os atores institucionais (VALLE; SILVA, 2009, p. 2262). Dentre os instrumentos voltados à prática dialógica encontrados no ordenamento jurídicos de países como Canadá, Nova Zelândia e Inglaterra, berço dessas teorias, Valle e Silva relacionam: 1) *no sistema canadense, exigência de necessária e expressa fundamentação de cláusulas legislativas restritivas a direitos fundamentais*; 2) *ainda na Carta de Direitos canadense, a possibilidade de edição de decisão parlamentar expressa de overriding da conclusão da Corte Constitucional, sujeita todavia a cláusula de limitação temporal*; 3) *no Human Rights Act britânico, a competência reconhecida à Corte Constitucional de enunciação de um mandato interpretativo, fixando o sentido compatível com a Carta de Direitos de instrumento legislativo*; 4) *a declaração de incompatibilidade de lei com o Human Rights Act, que implica na abertura de um processo legislativo mais célere para a correção do estado de infidelidade constitucional etc.* (2009, p. 2262)

Segundo Bateup (2007, p. 23), no Canadá, o controle de constitucionalidade não é definitivo, o que faz com que o Judiciário se mova consoante o ambiente político, ou seja, suas decisões não costumam se distanciar da posição política dos demais poderes. A revisão judicial é compreendida como parte de um diálogo acerca do sentido da Constituição Federal, no qual as três instituições são capazes de expor fraquezas, controlar excessos e gradualmente forjar um consenso sobre questões constitucionais (BATEUP, 2007, p. 22-23). Importante notar que nesse país a teoria do diálogo se desenvolveu com enfoque nas relações entre o Judiciário e os demais ramos políticos

Por outro lado, os teóricos norte-americanos entendem o diálogo em um sentido mais amplo, que inclui não só os juízes e os ramos políticos, mas também o povo (BATEUP, 2007, p. 4). De modo que a opinião pública constitui um elemento a mais no diálogo constitucional. Conforme Bateup, as decisões sobre questões constitucionais são importantes não só pelo seu conteúdo em si, mas também pela sua capacidade de desencadear ou dar continuidade a uma discussão social mais ampla sobre os valores constitucionais, “aumentando a conscientização popular sobre questões específicas” (2007, p. 23).

A realidade brasileira, entretanto, não poderia ser mais distante desses dois países. O Canadá, país da *Commonwealth*, adota a supremacia parlamentar como princípio e a prática dialógica nesses casos teria o condão de conferir maior proteção aos direitos fundamentais, sobretudo, àqueles incorporados ao ordenamento interno a partir de tratados internacionais (FERREIRA; SILVA, 2012, p. 13626). Os Estados Unidos embora adotem o regime da supremacia judicial, desde a década de 1960, são considerados uma democracia de direitos (BRANDÃO, 2012, p. 202), em que os atores políticos levam a sério seu papel de representação.

O Brasil, embora adote o modelo de supremacia judicial, pelo qual a legitimidade da jurisdição constitucional deflui da própria Constituição, que atribui ao STF o dever de ze-

lar pelas suas regras, princípios, objetivos e valores, competindo à Suprema Corte a última palavra acerca do seu sentido, importou alguns mecanismos de reação às decisões judiciais, os quais não são capazes de criar afinal mecanismos eficazes de diálogos, mas apenas instrumentos defensivos e ofensivos entre os três Poderes da República (GARGARELLA, 2016).

Uma vez que as soluções dialógicas se relacionam a uma concepção de democracia deliberativa, revela-se fundamental a existência de ferramentas – tais como as audiências públicas –, que viabilizem o diálogo de forma ampla e inclusiva, em uma lógica distinta da que oferece o tradicional sistema de freios e contrapesos (GARGARELLA, 2016, p. 43).

4 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA PRÁTICA DO STF (2009-2019)

A investigação das audiências públicas, no período de 2009 a 2019, permitiu a identificação de três principais padrões, a saber: I) audiências públicas informativas; II) audiências públicas dialógicas; e III) audiências públicas conciliatórias. Não existe no RISTF ou em quaisquer outras normas uma definição *a priori* acerca da metodologia ou formato a ser seguido para a realização de uma audiência pública; os modelos observados são fruto do trabalho dos ministros que vão moldando essa ferramenta segundo suas experiências e até mesmo a partir das críticas feitas pela academia.

No despacho com relação de habilitados e outras providências para a audiência conjunta sobre “Bloqueio judicial de serviços de trocas de mensagens por meio da *internet*”, a reformulação da metodologia, a partir de críticas, pode ser deduzida do uso de citações de trabalhos de acadêmicos, nos quais se crítica a ausência de perguntas e diálogo durante as sessões.

Está expresso no edital de convocação que a abertura ao diálogo, por meio da estipulação de um momento ao final de cada sessão – denominado espaço dialógico – para realizar perguntas, dirimir dúvidas e debater questões colocadas durante as exposições, baseou-se nas observações feitas por Godoy, em sua tese de doutorado, na qual afirma que *perde-se o sentido da abertura dialógica do Supremo Tribunal Federal, esvaziam-*

-se as inovações normativas e transforma-se um desejável diálogo em mera retórica formal de oitiva e participação (2017, p. 206 *apud* BRASIL, 2017d, p. 3), e pelo professor Conrad Hübner Mendes (2013, p. 163 *apud* BRASIL, 2017d, p. 3): *[...] se a Corte não é livre para claramente questionar os argumentos dos interlocutores e a convidar a produção de respostas adicionais, nem tampouco para imaginar argumentos que não foram trazidos, bem como se o processo é desenhado mais de um modo ritualístico e adversarial do que de uma maneira interativa e aberta, o papel da corte como deliberador drasticamente se enfraquece.*

O criticado padrão informativo de audiência pública, entretanto, abarca a maior parte das audiências públicas realizadas no período analisado.

[...] em questões socialmente sensíveis/relevantes, é possível que a audiência seja adotada ou para mapear o dissenso ou para a construção de um novo consenso, o que reclamaria, portanto, o diálogo, por seu potencial transformador.

A adoção desse formato é anterior à regulamentação do instituto no RISTF. Quando o Ministro Ayres Brito, relator da ADI n. 3.510-0/DF, convoca a primeira audiência pública realizada pelo STF no tema da “pesquisa com células-tronco embrionárias”, realizada em 20 de abril de 2007, a metodologia seguida durante a diligência *tinha cunho meramente informativo, ilustrativo, sem qualquer possibilidade de contradita ou convencimento entre as partes* (VALLE *et al.*, 2012, p. 68)

Naquela ocasião, embora houvesse previsão legal para adoção do instituto na Lei n. 9.868/1999, não havia no regulamento do Tribunal dispositivo disciplinando o procedimento, o Relator, então, optou por seguir o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, casa com larga tradição na realização de audiências públicas.

Nas audiências públicas da Câmara dos Deputados são permitidas a interpeção do expositor pelos deputados, bem como a réplica e a tréplica, sendo vedado ao orador dirigir perguntas a quaisquer dos presentes. Durante a realização dessa audiência pública, o Ministro Ayres Brito seguiu o protocolo, vetou o debate entre os participantes, contudo, ao fi-

nal da sessão os ministros puderam fazer perguntas aos especialistas, com oportunidade de contradita em igual tempo.

As audiências públicas de cunho informativo buscam qualificar o processo decisório por meio da agregação de informações; não se destinam ao entendimento mútuo entre os participantes; portanto, não se pode defini-las propriamente como um mecanismo de prática dialógica. Seus resultados poderiam ser igualmente alcançados pela submissão de memoriais por *amici curiae*; contudo, têm a vantagem de colocar diante dos olhos do público presencial e virtual questões relevantes ainda numa fase pré-decisional (GODOY, 2017, p. 205). Embora o Tribunal possa colher os efeitos dessas audiências a partir da reação da opinião pública, está longe de ser um modelo que contribua com a noção de diálogo democrático.

nos longas, como em procedimentos complexos com um número elevado de participantes, marcadas por forte dissenso moral, que por óbvio demandam mais horas de trabalho da corte.

A vantagem da adoção de métodos dialógicos está em favorecer o intercâmbio de visões, o qual também pode ser obtido a partir de uma metodologia conciliatória, na qual as partes são incentivadas a construir a solução para o seu conflito. Essa metodologia é ideal diante de controvérsias envolvendo entes políticos, pois ainda que haja previsão constitucional para o STF decidir tais questões, uma vez que é investido no papel guardião dessas normas e valores, a questão do déficit democrático e da separação de poderes sempre vêm à tona, ante à autonomia e o revestimento democrático dos demais ramos políticos.

Esse viés conciliatório foi claramente observado durante a audiência pública sobre “conflitos federativos entre os Estados e a União”, dentre as características que se destacam dessa audiência, cita-se: I) o número ínfimo de expositores, sete apenas; II) a duração, apenas 3 horas; III) o rol restritíssimo de participantes, somente representantes de órgãos e entes públicos; IV) a realização de perguntas por parte do Ministro Luiz Fux, o que é incomum em sua prática; e, por fim, mas de extrema importância V) a ausência de diálogo entre os participantes.

Restou claro que o relator pretendia uma autocomposição, contudo, não criou condições para que naquele momento as partes interessadas pudessem em igualdade de condições dialogar entre si. Além de não ter havido oportunidade de interação com perguntas, réplicas e tréplicas entre os participantes, verificou-se uma assimetria de participação, pois, enquanto o tempo de fala para cada expositor foi de cerca de 15 (quinze) minutos, o Secretário do Tesouro Nacional, representante da União, teve 1 (uma) hora de fala.

A audiência pública “conflitos federativos entre os Estados e a União” foi realizada no ano de 2019 e o STF já havia experimentado suas primeiras iniciativas de ampliação do diálogo. Contudo, o Ministro Luiz Fux optou por não adotar esse expediente.

A escolha de um ou outro modelo a princípio parece estar mais associada à personalidade do ministro que convoca do que a um processo racional que leve em consideração as particularidades do caso concreto ou o resultado que se pretende alcançar com a realização da audiência. As experiências dialógicas, por exemplo, encontraram vez nas mãos da Ministra Rosa Weber –que costuma estar presente nas audiências realizadas por seus pares – e uma vez com o Ministro Dias Toffoli, o qual já tinha por hábito a realização de perguntas e intervenções durante as exposições.

5 CONCLUSÃO

“Audiências públicas” é termo genérico adotado para uma ampla variedade de esforços de participação do público em um processo deliberativo. No âmbito da jurisdição constitucional brasileira, verificou-se, no período analisado, que já foram experimentados três modelos, a saber: informativo, dialógico e conciliatório.

Os ministros da Suprema Corte em seus pronunciamentos, frequentemente, referem-se às audiências públicas realizadas no âmbito do STF como: um mecanismo de diálogo e de aproximação

do Tribunal com a sociedade civil, meio de incorporação da realidade fática ao processo de interpretação constitucional e instrumento de legitimação democrática.

Não há dúvidas de que audiências públicas pensadas teoricamente são um instrumento de participação aberto à sociedade civil com potencial para favorecer o diálogo e fundar novos consensos. Entretanto, a pesquisa empírica revelou que o diálogo não tem sido algo comum à prática do STF, haja vista que as audiências públicas analisadas são predominantemente informativas.

O instituto das audiências públicas quando incorporado à jurisdição constitucional, por meio da Lei n. 9.868/1999, fora idealizado para a oitiva de “depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria”, de modo que, o recurso a esse modelo de audiência é legítimo. A questão a saber é: quando esse modelo será o mais adequado?

Com base nas observações realizadas durante esta pesquisa, intui-se que a definição do modelo a ser seguido depende da natureza da controvérsia. Por exemplo: temas técnicos estão para as audiências informativas, tal como os socialmente sensíveis/relevantes estão para as dialógicas e os políticos estão para as conciliatórias.

Isso porque em conflitos de natureza técnica, em tese, são demandadas informações qualificadas pelo conhecimento e não necessariamente reclamam a oitiva de uma amostra representativa da população. Já em questões socialmente sensíveis/relevantes, é possível que a audiência seja adotada ou para mapear o dissenso ou para a construção de um novo consenso, o que reclamaria, portanto, o diálogo, por seu potencial transformador. Por último, as controvérsias de ordem política envolvendo órgãos e entidades públicas poderiam encontrar melhor solução por meio da autocomposição. A dúvida recai sobre o modelo a seguir em dilemas de natureza múltipla.

Algo a ser considerado ainda é a convocação de audiências públicas sob a justificativa da necessidade de se integrar a realidade ao processo de interpretação constitucional, motivação, por vezes, expressada pelos ministros. Nesses casos, seria então importante privilegiar os modelos em que haja espaço para o diálogo entre todos os participantes presentes, quer sejam juizes, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, advogados, agentes públicos, políticos, especialistas ou o cidadão comum, de modo que a controvérsia constitucional seja lida por tantas lentes quantas sejam possíveis, e assim se possa ampliar e aprofundar o conhecimento sobre o tema enfrentado.

As audiências públicas são um instituto em construção de modo que reclamam um monitoramento constante a fim de avaliar que rumos estão sendo tomados na prática do STF, averiguar se estão sendo tomadas providências voltadas a garantir a justiça e a democracia do procedimento, bem como a produção de efeitos concretos sobre a deliberação da Corte.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, J. L. R. O modelo de direito procedimental: discursivo em Jürgen Habermas. *Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito: PPGSD/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 42-55, jul. 2006.
- AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s01013300201800020006>.

Acesso em: 27 abr. 2020.

BATEUP, C. *Expanding the conversation: american and canadian experiences of constitutional dialogue in comparative perspective*. New York: New York University School of Law, Nov. 2006. 70 p. (Public Law & Legal Theory Research Paper Series. Working Paper, n. 6-37). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=947867>. Acesso em: 1 out. 2019. p. 23.

BRANDÃO, R. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a palavra sobre o sentido da Constituição?* 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Edital de convocação de audiência pública*. Convocação conjunta de audiência pública simultânea sobre os arts. 10, § 2º, e 12, III e IV da Lei n. 12.965/2014 (ADI 5.527) e suspensão do aplicativo WhatsApp por decisões judiciais no Brasil (ADPF 403). Relatores: Min. Edson Fachin, Min. Rosa Weber. 2 maio 2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI_5527_EDITAL_DE_CONVOCAO_DE_AUDIENCIA_PUBLICA_04052017.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 442 Distrito Federal*. Decisão de convocação de audiência pública. Arts. 124 e 126 do Código penal. Interpretação. Conformidade com a normativa Constitucional. Interrupção voluntária da gestação. Relatora: Min. Rosa Weber. 23 mar. 2018a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/DespachoConvocatorioInterrupcaoGravidez.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

FERREIRA, R. E.; SILVA, A. G. da S. A aplicação das teorias dos diálogos institucionais no Brasil como mecanismo de fortalecimento da legitimidade democrática. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21, 2012, Uberlândia. *Anais eletrônicos* [...]. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 13625-13654. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/?evento=37>. Acesso em: 1 out. 2019.

GARGARELLA, R. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Tradução: Ilana Aló. In: VIEIRA, J. R.; LACOMBE, M.; LEGALE, S. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-75. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br>. Acesso em: 26 abr. 2020.

GODOY, M. G. de. *Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. São Paulo: Fórum, 2017.

HÄBERLE, P. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 30.

HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1990.

VALLE, V. R. L. do et al. *Audiências públicas e ativismo: diálogo social no STF*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VALLE, V. R. L.; SILVA, C. de A. Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do judiciário? In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18, 2009, São Paulo, SP. *Anais eletrônicos* [...]. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. 1 CD-ROM. p. 2251-2274. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+\(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009).pdf). Acesso em: 9 out. 2019.

Artigo recebido em 30/9/2020.

Artigo aprovado em 5/12/2020.

Erika Alcantara Pinto é advogada e atua na Assessoria Cível da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS pela Defensoria Pública da União. É Mestra em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá e Especialista em Direito Civil e Administração Estratégica.