

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UM ESTUDO EMPÍRICO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

SOCIAL PARTICIPATION IN THE SUPREME COURT: AN EMPIRICAL STUDY OF PUBLIC HEARINGS IN CONCENTRATED CONTROL OF CONSTITUTIONALITY

Tainah Sales

Professora da disciplina Direito Constitucional do curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) com pesquisa na Aix Marseille Université (PDSE/CAPES).
E-mail: tainahsales@gmail.com

Recebido em: 16/06/2020
Aprovado em: 26/05/2021

RESUMO: O artigo visa ao estudo empírico das audiências públicas em sede de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal, a partir da análise da influência dos debates realizados em audiência na formação do convencimento dos julgadores. Mediante pesquisa empírica, apoiada em aporte bibliográfico; descritiva, pura, quantitativa e qualitativa, busca-se verificar se as audiências públicas são instrumentos democráticos de fato ou se são apenas mecanismos de pretensão democrática. Neste trabalho, verificou-se que, diante da necessidade da imagem de um Poder Judiciário legítimo e democrático, criou-se a ilusão de que as audiências públicas correspondem a uma efetiva participação social nos debates de relevância nacional, entretanto a realidade se mostra diferente.

Palavras-chave: Audiências públicas. Participação social. Controle concentrado de constitucionalidade. Jurisdição constitucional.

ABSTRACT: This paper aims an empirical study of the public hearings on the concentrated control of constitutionality in the Supreme Court, from the analysis of the influence of the debates held in the hearing on the formation of the conviction of the judges. Through empirical research, supported by bibliographic research; and also through descriptive, pure, quantitative and qualitative research, it seeks to verify whether public hearings are in fact democratic instruments or just mechanisms of democratic pretense. In this paper, it was concluded that, given the need for the image of a legitimate and democratic judiciary, an illusion was created that public hearings correspond to an effective social participation in debates of national relevance, however the reality is different.

Keywords: Public hearings. Social participation. Concentrated control of constitutionality. Constitutional Jurisdiction.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Audiências públicas em ações de controle concentrado: Metodologia

da pesquisa. 2 Audiências públicas em ações de controle concentrado: resultados. 2.1 ADI 3.510: Pesquisa com células-tronco embrionárias. 2.2 ADPF 101: Importação de pneus usados. 2.3 ADPF 54: Aborto de fetos anencéfalos. 2.4 ADPF 186: Sistema de cotas em universidades. 2.5 ADIs 4.679, 4.756, 4.747 e 4.923: Novo marco regulatório da TV por assinatura. 2.6 ADI 4.650: Financiamento das campanhas eleitorais. 2.7 ADIs 5.062 e 5.065: Gestão coletiva de direitos autorais. 3 Audiências públicas: Mecanismos democráticos efetivos? Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

No Poder Judiciário, onde prevalecia a cultura do litígio e das decisões não consensuais e não democráticas prolatadas pelos magistrados, foi criado, em 1999, um instrumento que, pelo menos em tese, permitiria a participação ativa de diversos setores da sociedade nas discussões constitucionais de grande relevância: as audiências públicas. O objetivo seria permitir maior interação e contato entre a sociedade e os tribunais, de modo a possibilitar que estes considerem os interesses e os argumentos daquela no processo decisório.

Não obstante tal objetivo, percebe-se uma realidade que está longe de ser a desse instituto como instrumento plural e promotor da democracia no processo. Isso porque mera previsão do instituto ou a sua realização não garantem o grau democrático que se espera e a legitimação do processo decisório. A audiência não apresenta resultados sociais efetivos em sua própria criação (embora esta deva ser comemorada e considerada como um avanço institucional), mas sobretudo em seu desenvolvimento.

Seguindo Rosanvallon¹, muito mais que a possibilidade de se expressar, o exercício democrático compreende também as capacidades de ser ouvido e de poder influenciar na decisão, elementos sem os quais a real interação entre a sociedade e o Estado não acontece e a legitimidade das escolhas políticas resta prejudicada. Daí a necessidade de se verificar como e em que medida as audiências se constituem como efetivos mecanismos democráticos, a partir da investigação sobre a condução dos trabalhos na prática e sobre a influência que os argumentos levantados pelos expositores exercem na formação do entendimento dos julgadores.

Até a data de 22 de julho de 2019, foram realizadas, no total, 26 (vinte e seis) audiências públicas pela Suprema Corte brasileira, sendo que, destas 26, apenas 18 (dezoito) ocorreram no curso de ações de controle concentrado de constitucionalidade². A primeira audiência pública foi realizada em 2007, isto é, mais de sete anos após o seu surgimento. Considerando que a sua criação ocorreu em novembro de 1999 (por meio da promulgação da Lei n. 9.868/99), tem-se uma média de pouco mais de 1 audiência por ano (para ser mais exata: 1,3). Trata-se de número ínfimo, considerando que o Supremo Tribunal Federal (STF) julga, anualmente, centenas de ações.

Somente em 2018, para se ter uma ideia, a Corte prolatou 305 (trezentas e cinco) decisões em plenário em ações de controle concentrado (ADI, ADC, ADO e ADPF)³. Somando às decisões colegiadas recursais e de outros processos originários, o número chega a 3.272 (três mil, duzentos e setenta e dois). Sabe-se que nem todos os processos são de relevância social suficiente para justificar a necessidade de audiência pública, mas, de qualquer forma, os números demonstram grande disparidade entre o número de decisões prolatadas pelo plenário e o número de audiências realizadas.

¹ ROSANVALLON, Pierre. **Democratic legitimacy**: impartiality, reflexivity, proximity. Tradução de Arthur Goldhammer. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Audiências públicas realizadas. **Portal STF**, Brasília, 25 jun. 2019a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 11 jan. 2019.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Gestão Estratégica. Decisões colegiadas – Plenário. **Portal STF**, Brasília, 4 set. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesplenario>. Acesso em: 11 jan. 2019.

Outro dado importante diz respeito ao fato de que, entre 2010 e 2017, o STF julgou, no mérito, 395 (trezentos e noventa e cinco) ações diretas de inconstitucionalidade (desconsiderando, portanto, as outras ações de controle concentrado, quais sejam, ADC, ADO e ADPF)⁴. E, destas, apenas 8 (oito) contaram com a realização de audiências públicas, o que correspondem a apenas 2%.

Além desta análise quantitativa, em que se demonstra que a participação da sociedade nos debates sobre matéria constitucional é irrisória (o que já é um dado objetivo relevante para se questionar se realmente há a pluralização do debate), deve-se partir para uma análise qualitativa da matéria. Assim, este artigo busca analisar, empiricamente, como as audiências públicas estão sendo utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal e pretende verificar se estas podem ser consideradas mecanismos democráticos efetivos ou se há apenas uma pretensão nesse sentido.

1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO: METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa compreende a investigação relativa às 18 (dezoito) audiências públicas realizadas até a presente data em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), em perspectiva comparada, longitudinal e retrospectiva, mediante a análise de diversos documentos disponibilizados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em especial os despachos de convocação, os editais contendo as regras procedimentais, a relação de habilitados, as notas taquigráficas com as transcrições do que ocorreu e os acórdãos integrais dos processos já julgados.

Inicialmente, procedeu-se à leitura dos documentos e a comparação entre as audiências, considerando o número de ministros que compareceram em cada uma, os critérios de admissão dos expositores, o número de participantes e as regras de desenvolvimento dos trabalhos, de modo a identificar semelhanças e diferenças, limites, pontos positivos e pontos de melhoria, alterações ocorridas em razão do tempo, bem como os aspectos gerais e marcantes da realidade do instituto.

Para a averiguação do número de ministros e do número de expositores que compareceram em cada audiência, recorreu-se às notas taquigráficas. Nos casos em que as notas taquigráficas não estavam disponíveis, o número de expositores foi baseado no cronograma disponibilizado no sítio eletrônico do Supremo. Quanto aos números de ministros presentes, apenas nos casos em que havia notas taquigráficas foi possível obtê-los. Dos 18 casos, em 12 havia a disponibilização eletrônica das notas taquigráficas.

Já no intuito de investigar os critérios de admissão dos participantes bem como as regras particulares de procedimento, foram analisados os despachos e/ou editais convocatórios.

Em um segundo momento, no intuito de aferir a sua efetiva importância no que tange à democratização da jurisdição constitucional, buscou-se analisar se os argumentos expostos em audiência foram expressa e diretamente levados em consideração pelos ministros na formação do seu entendimento (ainda que tenha sido no sentido de contraditá-los), a partir do cruzamento entre as notas taquigráficas e os acórdãos integrais dos processos julgados. Outrossim, explorou-se o sentido atribuído pelos magistrados às audiências a partir dos seus discursos. Para esta investigação, além de leitura atenta dos registros, foram inseridas, no motor de busca, as palavras “audiência”, “oitiva”, “debate”, “expositor”, com o objetivo de facilitar a pesquisa e torná-la mais objetiva.

Optou-se por considerar apenas as menções expressas, não obstante se tenha conhecimento do fato de que os argumentos levantados pelos expositores podem ter sido determinantes de modo indireto, subliminar. Contudo, esta análise mais detalhada, considerando inclusive o que não foi

⁴ CONSULTOR JURÍDICO. *Anuário da Justiça Brasil 2018*. São Paulo: CONJUR, 2018.

expresso pelos ministros em seus votos, estaria eivada de subjetividade, além de mais sujeita a erros, indeterminações e controvérsias interpretativas. Assim, não se ignora esta realidade, porém diante da necessidade de se trazer maior objetividade à pesquisa e permitir que os resultados sejam objeto de controle, decidiu-se discorrer apenas sobre as referências expressas.

Resta esclarecer que nem todas as transcrições foram disponibilizadas no sítio eletrônico e nem todos os processos em que houve audiência foram definitivamente julgados até o momento (22 de julho de 2019). Assim, para esta segunda etapa da pesquisa, foram considerados apenas os casos em que tanto as notas taquigráficas quanto a íntegra do acórdão estavam disponíveis eletronicamente. Das 18 audiências, esta análise foi possível em 7: ADI 3.510 (Biossegurança), ADPF 101 (Importação de pneus usados), ADPF 54 (Aborto de fetos anencéfalos), ADPF 186 (Sistema de cotas), ADI 4.679 (Novo marco regulatório da TV por assinatura), ADI 4.650 (Financiamento de campanhas eleitorais) e ADI 5.062 (Gestão coletiva de direitos autorais). Nos demais casos, a impossibilidade de análise se deu em razão da ausência de disponibilização eletrônica das notas taquigráficas e/ou dos votos.

2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO: RESULTADOS

O primeiro ponto que merece atenção, diante da leitura dos editais de convocação, das falas de abertura e de encerramento, dos discursos dos ministros durante o evento, bem como dos votos e dos acórdãos dos processos já encerrados, diz respeito ao reconhecimento dos ganhos relacionados à legitimidade democrática. É recorrente a menção da importância da participação da sociedade para legitimar a decisão da Suprema Corte, além de promover um ganho informacional à discussão sobretudo quando há complexidade técnica. Em praticamente todos os 18 (dezoito) casos analisados, em algum(ns) momento(s) foi destacado o potencial democrático e legitimador do mecanismo, diante da ampliação das vozes e da multiplicidade de perspectivas em jogo. Particularmente nos discursos dos ministros Ayres Brito, Gilmar Mendes, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, esta referência é destaque⁵.

A partir do discurso oficial dos julgadores, parece ser indiscutível que as audiências públicas se fundamentam no seguinte tripé: “legitimidade, participação e informação”⁶. Todavia, diante dos dados que serão demonstrados a seguir, restam claras algumas incongruências entre as falas dos magistrados e a realidade dessa novidade institucional.

Uma delas trata do número de ministros que assistiu às audiências. Mediante a análise do Quadro 1, a seguir, é possível aferir que a presença destes é exígua. A quantidade máxima se deu nas duas primeiras audiências realizadas, quando 4 (quatro) ministros estavam presentes (incluindo o relator e o presidente da Corte à época). Após, os números apenas diminuíram. Muitas vezes, apenas o convocador comparece. Excluindo este, a média de ministros presentes chega a ser menor

⁵ O mesmo foi percebido por Marjorie Marona e Marta Rocha em: 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*, Curitiba, v. 25, n. 63, p. 131-156, jun. 2017. p. 144. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256206>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0131.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019. Como exemplo, tem-se a fala do ministro Ayres Britto, que convocou a primeira audiência pública da história do STF: “além de subsidiar os ministros deste Supremo Tribunal Federal, também possibilitará uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário desta nossa Colenda Corte” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo vai realizar a primeira audiência pública de sua história em ADI que contesta Lei de Biossegurança. *Notícias STF*, Brasília, 23 mar. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69419&caixaBusca=N>. Acesso em: 14 jan. 2019).

⁶ MARONA; ROCHA, *op. cit.*, p. 144.

que dois. Também é comum que os membros do órgão estejam presentes no início e se ausentem durante a condução dos trabalhos, sob a justificativa de compromissos inadiáveis⁷.

Quadro 1 – Audiências públicas em controle concentrado

N. do processo	Temática discutida	Ministros presentes na audiência	N. de pessoas que se manifestaram	Critério de admissão dos expositores
ADI nº 3.510. (antes da ER 29/09).	Pesquisas com células-tronco embrionárias.	Ellen Gracie (presidente), Ayres Britto (relator) Joaquim Barbosa Gilmar Mendes Total: 4	22	A admissão se restringiu aos indicados na petição inicial, pelo presidente da República e <i>amici curiarum</i> .
ADPF nº 101. (antes da ER 29/09).	Importação de pneus usados.	Gilmar Mendes (presidente), Carmén Lúcia (relatora) Ricardo Lewandowski Carlos Ayres Britto Total: 4	11	Foi fixada data para que os participantes do processo indicassem os expositores. Após, foi realizado sorteio entre os indicados.
ADPF nº 54. (antes da ER 29/09).	Interrupção de gravidez - Feto anencéfalo.	Gilmar Mendes (presidente), Marco Aurélio (relator) Total: 2	25	Foram convidados os indicados pelos participantes do processo, bem como admitidas algumas entidades e autoridades que manifestaram interesse.
ADPF nº 186 (após a ER 29/09).	Sistema de cotas.	Gilmar Mendes (presidente) Ricardo Lewandowski (relator) e Joaquim Barbosa Total: 3	42	Foi aberto edital de convocação pública e realizada habilitação considerando (i) a participação dos diversos segmentos da sociedade e (ii) a variação de abordagens sobre a temática.
ADI nº 4.103. (após a ER 29/09).	Proibição da venda de bebidas alcoólicas. Obs. Processo não julgado (em 22/07/2019).	Não foi possível coletar o dado. Notas taquigráficas não disponíveis eletronicamente.	30*	Foi aberto edital de convocação pública e realizada habilitação sem menção aos critérios de escolha. Também houve a expedição de convites, de ofício, pelo min. relator.
ADI nº 3.937. (após a ER 29/09)	Proibição do uso de amianto.	Não foi possível coletar o dado. Notas taquigráficas não disponíveis eletronicamente.	35*	Foi aberta ao requerente da audiência (Instituto Brasileiro do Crisotila, <i>amicus curiae</i>) e a demais interessados a oportunidade de indicação de órgãos técnicos e especialistas, sem menção aos critérios de escolha.

⁷ A baixa frequência dos ministros também foi constatada por Carina Leite, Miguel Godoy, Thiago Sombra e Mark Tushnet. Ver em: LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. As audiências públicas no STF: mero instrumento de legitimação formal? In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 489-526; GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017; SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 236-273, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/download/68917/66521>. Acesso em: 15 jan. 2019; TUSHNET, Mark. New institutional mechanisms for making Constitutional Law. **Harvard Public Law Working Paper**, Cambridge, MA, n. 15-08, p. 1-18, Apr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2589178>. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2589178. Acesso em: 15 jan. 2019.

ADI nº 4.679, ADI nº 4.756, ADI nº 4.747 e ADI nº 4.923 (após a ER 29/09)	Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil.	Luiz Fux (relator) Cármem Lúcia Total: 2	30	As inscrições foram abertas aos interessados, a entes estatais e a pessoas jurídicas sem fins lucrativos, sem menção aos critérios de escolha.
ADI 4.650. (após a ER 29/09)	Sistema de financiamento de campanhas eleitorais.	Luiz Fux (relator) Total: 1	30	Foi aberto edital de convocação pública para pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos, mas de adequada representatividade, e pessoas físicas de notório conhecimento nas áreas envolvidas, e realizada habilitação sem menção aos critérios de escolha.
ADI nº 4.815 (após a ER 29/09)	Biografias não autorizadas.	Não foi possível coletar o dado. Notas taquigráficas não disponíveis eletronicamente.	17*	Foi aberto edital de convocação pública e realizada habilitação sem menção aos critérios de escolha, apenas condicionando à circunstância do interveniente não possuir ações pendentes na Corte sobre o tema. Também houve a expedição de convites, de ofício, pela min. relatora.
ADI nº 5.037 e ADI nº 5.035 (após a ER 29/09)	Programa “Mais Médicos”.	Não foi possível coletar o dado. Notas taquigráficas não disponíveis eletronicamente.	28*	Foi aberto edital de convocação pública e realizada habilitação sem menção aos critérios de escolha. Também houve a expedição de convites, de ofício, pelo min. relator.
ADI nº 5.062 e ADI 5.065. (após a ER 29/09)	Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil.	Luiz Fux (relator) Total: 1	24	As inscrições foram abertas aos interessados, sem menção aos critérios de escolha.
ADI nº 4.439 (após a ER 29/09)	Ensino religioso em escolas públicas.	Não foi possível coletar o dado. Notas taquigráficas não disponíveis eletronicamente.	31*	As inscrições foram abertas aos interessados e a habilitação foi realizada considerando: (i) a representatividade da comunidade religiosa ou entidade interessada, (ii) a especialização técnica e (iii) a garantia da pluralidade dos pontos de vista. Também houve a expedição de convites, de ofício, pelo min. relator.
ADI nº 5.072 (após a ER 29/09)	Uso de depósito judicial Obs. Processo não julgado (em 22/07/2019).	Gilmar Mendes (relator) Edson Fachin Total: 2	39	As inscrições foram abertas aos interessados, sem menção aos critérios de escolha. Também houve a expedição de convites, de ofício, pelo min. relator.

ADI n° 4.901, ADI n° 4.902, ADI n° 4.903, ADI n° 4.937 (após a ER 29/09)	Novo Código Florestal.	Luiz Fux (relator) Total: 1	23	As inscrições foram abertas aos interessados, sem menção aos critérios de escolha.
ADI n. 5.527 e ADFP n. 403 (após a ER 29/09)	Marco Civil da Internet e Suspensão do Aplicativo Whatsapp por decisões judiciais Obs. Processo não julgado (em 22/07/2019).	Cármen Lúcia (presidente) Rosa Weber (relatora) Edson Falcin (relator) Total: 3	30	Foi aberto edital de convocação pública e realizada habilitação considerando: (i) representatividade, especialização técnica e expertise e (ii) garantia da pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista.
ADPF n. 442 (após a ER 29/09)	Interrupção voluntária da gestação Obs. Processo não julgado (em 22/07/2019).	Não foi possível coletar o dado. Notas taquigráficas não disponíveis eletronicamente.	Não foi possível coletar o dado.	Foi aberto edital de convocação pública e realizada habilitação considerando: (i) representatividade, especialização técnica e expertise; e (ii) garantia da pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista. Também houve a expedição de convites, de ofício, pela min. relatora.
ADI n. 5.956 (após a ER 29/09)	Política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas sobre a concorrência. Obs. Processo não julgado (em 22/07/2019).	Luiz Fux (relator) Alexandre de Moraes Total: 2	9	Foram admitidos dois oradores indicados pelos órgãos e entidades relacionados pelo min. relator.
ADI n. 5.624 (após a ER 29/09)	Transferência de controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas. Obs. Processo não julgado (em 22/07/2019).	Ricardo Lewandowski (relator) Total: 1	40	As inscrições foram abertas aos interessados, sem menção aos critérios de escolha.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal⁸.

* Diante da ausência de notas taquigráficas, o número de manifestantes baseou-se no cronograma da audiência disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Sabe-se que a realidade institucional impede que todos estejam sempre presentes. Não se nega, aqui, a infinidade de processos e inúmeros encargos atribuídos aos ministros. Não se espera,

⁸ BRASIL, 2019, *online*.

portanto, que todos tenham tempo disponível em suas agendas para comparecerem. Entretanto os números são alarmantes.

Mesmo que se considere que os julgadores terão acesso aos vídeos e às notas taquigráficas posteriormente, a ausência expressiva é um indicativo da não atribuição, na prática, da devida importância ao mecanismo, sempre tão exaltado nos discursos como elemento democratizador do processo. É de se presumir que, se a matéria apresenta tamanha complexidade e relevância ao ponto de ser convocada audiência pelo relator, também é importante para os demais que deverão julgá-la. Corroborando este entendimento, Carina Leite afirma que “[...] a baixa frequência dos ministros nas audiências públicas do STF oferece um indício de que o otimismo a respeito do nível de democratização promovido por esse instrumento é superestimado”⁹.

Outro ponto a ser destacado negativamente a partir do Quadro 1 é o fato de que não há regulamentação ou padrão quanto ao rito de escolha dos participantes. A cada audiência, o ministro decide como realizará a habilitação, havendo casos em que sequer foram abertas inscrições para o público, sendo os expositores limitados aos indicados pelos participantes do processo, como no caso da ADI 5.956, que ocorreu, inclusive, após o advento da reforma regimental. Isso porque o art. 154 do Regimento Interno não é claro quanto a este importante detalhe, conferindo alta discricionariedade ao relator.

Nesse contexto, do ponto de vista da democratização, tão grave quanto a falta de regulamentação e o exacerbado poder discricionário nas mãos do relator é ausência de demonstração dos critérios para a admissão dos expositores. Conforme indicado no Quadro 2, na maioria expressiva dos casos não houve sequer menção aos critérios de escolha dos participantes nos despachos e nos editais convocatórios. Ademais, nas raras vezes em que o ministro relator os expõe, percebe-se demasiada abstração e subjetividade. Afinal, a fundamentação baseada na “representatividade”, “expertise” e “garantia da pluralidade de vozes” pouco diz sobre as entidades escolhidas (diante da não objetividade) e não responde à questão quanto às que tiveram suas inscrições indeferidas, uma vez que estas não precisam ser motivadas.

Observa-se que, diante de tal quadro, a entidade que foi impedida de participar tem sérios prejuízos diante da falta de informações relacionadas ao procedimento de habilitação e da alta margem discricionária do relator, além de não ter acesso sequer ao conhecimento das razões que motivaram o indeferimento. Ademais, não se pode deixar de mencionar a impossibilidade de interposição de recurso em face das decisões de indeferimento.

No que tange à diferença entre o número de expositores nos eventos, mediante os documentos disponibilizados no sítio eletrônico não é possível tecer maiores conclusões. Não é possível ter acesso ao número de inscrições realizadas (para compará-las com as habilitadas), exceto no caso da ADPF 186, em que o ministro afirmou terem sido 252 (duzentos e cinquenta e duas), sendo o debate restrito a 42 (quarenta e duas). Também não há relação linear entre o número de participantes e o ministro relator ou mesmo em relação ao tempo de duração da audiência. A hipótese, também levantada por Marjorie Marona e Marta Rocha¹⁰, é de que a quantidade está relacionada ao grau de relevância e controvérsia do tema, ao número de inscritos bem como à disponibilidade da agenda do relator. Tem-se uma média aproximada de 27 participantes por audiência, o que parece ser um número razoável, considerando que o tempo de fala costuma variar entre 10 e 20 minutos.

A partir da pesquisa, verificou-se que, em geral, os ministros associam às audiências altas expectativas quanto aos potenciais democratizador e informacional proporcionados ao processo decisório. Este discurso está presente nos despachos e editais convocatórios, nas falas de abertura e de encerramento, nas intervenções durante o evento e em seus votos.

A seguir, serão analisados, de forma mais específica, os 7 (sete) casos em que foi possível o acesso às notas taquigráficas e aos acórdãos na íntegra dos processos em que já houve julgamento.

⁹ LEITE, 2015, p. 512.

¹⁰ MARONA; ROCHA, 2017.

Mediante o cruzamento de dados constantes nas transcrições das audiências e nos votos dos ministros, busca-se verificar em que medida há o distanciamento entre o discurso e a prática, para além dos dados objetivos já discutidos neste tópico.

2.1 ADI 3.510: Pesquisa com células-tronco embrionárias

Com relação à averiguação da influência das razões apresentadas pelos expositores na formação do convencimento dos ministros, observa-se o Quadro 2.

Quadro 2 – Análise dos votos dos ministros: ADI 3.510 (pesquisa com células-tronco)

Ministros que mencionaram expressamente a audiência	Ministros que não mencionaram expressamente a audiência
min.. Carlos Ayres Britto – relator (fls. 156, 166, 167, 180, 181 e 206)*	min. Eros Grau
min. Cármen Lúcia (fl. 364)	min. Celso de Mello
min. Cesar Peluso (fls. 496, 497, 510 e 513)	min. Marco Aurélio Mello
min. Ellen Gracie (fls. 215 e 216) *	
min. Gilmar Mendes (fl. 603) *	
min. Joaquim Barbosa (fl. 461) *	
min. Menezes Direito (fls. 251, 252 e 271)	
min. Ricardo Lewandowski (fls. 428, 437 e 439)	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal¹¹.

* Ministros presentes na audiência pública.

Verifica-se que 8 (oito), de um total de 11 (onze) ministros, mencionaram a audiência pública em seus votos, demonstrando certa relevância conferida ao evento, muito embora o número de menções ainda seja considerado baixo, se comparado ao número total de páginas dos votos, e algumas menções tenham sido realizadas de forma genérica. Poucos ministros utilizaram expressamente as razões trazidas pelos expositores, muitas vezes limitando o seu comentário à salutar ampliação das vozes fomentada pela audiência.

A maior quantidade de menções foi realizada pelo ministro relator, o que era de se esperar. Mostra-se relevante o fato de que conceitos-chave para a formação do voto nesse caso, como o de “células-tronco embrionárias” e “embrião inviável”, foram utilizados pelo ministro a partir das discussões levantadas pelos expositores¹², o que demonstra a influência da audiência na formação de seu convencimento.

Todos os presentes na audiência a mencionaram em seus votos, embora o ministro Joaquim Barbosa o tenha feito em caráter genérico, restringindo-se ao seguinte: “Como ficou demonstrado nos autos e dos debates, nem mesmo a ciência está apta a afirmar, com precisão, o momento exato em que a vida se inicia ou, ainda, que há vida”¹³. Seu voto foi basicamente fundamentado em doutrina nacional e estrangeira, sem considerar, de forma expressa, os argumentos apresentados no evento.

No voto da ministra Ellen Gracie, foi notória a sua preocupação com a ampliação dos intérpretes no debate constitucional, embora tenha elogiado a iniciativa da convocação da audiência. Segundo ela, a Suprema Corte não é uma Academia de Ciências e a introdução de quaisquer marcos científicos no ordenamento jurídico pátrio deve ser atribuição legislativa, não de órgão judicial¹⁴. O ministro Eros Grau, embora não tenha realizado referência expressa à audiência, também utilizou tom crítico às academias de ciências, afirmando que alguns cientistas são “[...]”

¹¹ BRASIL, 2019, *online*.

¹² LEITE, 2015, p. 500.

¹³ STF, ADI 3510, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 29/05/2008, DJe 28/05/2010, p. 461.

¹⁴ STF, ADI 3510, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 29/05/2008, DJe 28/05/2010, p. 214.

portadores de mais certezas dos que os líderes religiosos mais conspícuos”¹⁵, pois se portam de modo arrogante, como se os demais fossem todos “parvos”.

A ministra Cármen Lúcia, no início do seu voto, externou sua preocupação com a alta expectativa social girada em torno deste julgamento (o que também foi pontuado pelo ministro Marco Aurélio), porém afirmou que a abertura à sociedade foi salutar e, uma vez que o tema diz respeito a todos, “[...] todos têm o legítimo e democrático interesse e direito de se manifestar”¹⁶. O Ministro Gilmar Mendes também realizou diversas menções nesse sentido, destacando que o STF também pode ser uma “Casa do povo”. Ademais, assim como o ministro Cezar Peluso, também trouxe alguns argumentos suscitados pelos expositores, indicando certa influência na formação do convencimento.

Nas passagens do voto do ministro Ricardo Lewandowski em que houve menção à audiência, foram trazidas razões levantadas no evento, embora em seu voto tenham predominado citações de pesquisadores que não participaram da audiência¹⁷, como também o fez o ministro Menezes de Direito.

Mediante a análise dos votos, percebe-se que, embora muitos tenham referenciado expressamente a audiência, a maioria o fez em caráter geral. Pouquíssimos trouxeram os argumentos suscitados e se debruçaram sobre eles. Não é possível afirmar, a partir da pesquisa realizada que, efetivamente, o conteúdo debatido em audiência tenha influenciado a formação do convencimento dos julgadores, com exceção dos votos do ministro Carlos Ayres Britto e, em menor grau, dos ministros Gilmar Mendes e César Peluso.

2.2 ADPF 101: Importação de pneus usados

Quanto à averiguação da influência das razões apresentadas pelos expositores na formação do convencimento dos ministros, verifica-se o Quadro 4, a seguir.

Quadro 3 – Análise dos votos dos ministros: ADPF 101 (importação de pneus usados)

Ministros que mencionaram expressamente a audiência	Ministros que não mencionaram expressamente a audiência
min. Cármen Lúcia – relatora (fls. 40, 73, 122, 172-191) *	min. Eros Grau
min. Gilmar Mendes (fl. 257) *	min. Carlos Ayres Britto*
	min. Ellen Gracie
	min. Joaquim Barbosa
	min. Marco Aurélio Mello
	min. Celso de Mello
	min. Ricardo Lewandowski

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal¹⁸.

* Ministros presentes na audiência pública.

Destaca-se que o ministro Cesar Peluzo estava ausente e o ministro Dias Toffoli¹⁹ atuou no processo, por isso os dois não participaram do julgamento.

Neste caso, constata-se irrisória a influência dos argumentos suscitados para formação do convencimento dos julgadores (pelo menos no que tange às menções expressas). Apenas dois

¹⁵ STF, ADI 3510, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 29/05/2008, DJe 28/05/2010, p. 214.

¹⁶ STF, ADI 3510, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 29/05/2008, DJe 28/05/2010, p. 214.

¹⁷ O mesmo foi observado por: LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. As audiências públicas no STF: mero instrumento de legitimação formal? *In*: SARMENTO, Daniel (coord.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 501.

¹⁸ BRASIL, 2019, *online*.

¹⁹ A composição do Supremo Tribunal Federal foi alterada entre a primeira e a segunda audiência, tendo o ministro Dias Toffoli sucedido o min. Menezes de Direito.

ministros o fizeram objetivamente, sendo que uma era a relatora do processo e outro o presidente do Tribunal à época. O ministro Carlos Ayres Brito, embora tenha comparecido ao evento, sequer o mencionou. Novamente, a maior quantidade de menções foi realizada pela ministra relatora, que realizou um resumo das principais teses defendidas na ocasião e dedicou-se, em seu longo voto, a tratar das questões técnicas debatidas.

O ministro Gilmar Mendes fez apenas uma referência para destacar o quão preocupante é a questão ambiental. Não houve comentários sobre as razões suscitadas no evento. Os demais sequer mencionaram a audiência expressamente. A maioria dos ministros acompanhou na integralidade o voto da min. Cármen Lúcia.

Não é possível afirmar, com base nos dados coletados, que o que fora discutido na audiência foi capaz de influenciar o processo decisório, exceto quanto ao voto da min. Cármen Lúcia.

2.3 ADPF 54: Aborto de fetos anencéfalos

No que tange à investigação da influência das razões apresentadas pelos expositores na formação do convencimento dos ministros, apresenta-se o Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Análise dos votos dos ministros: ADPF 54 (aborto de fetos anencéfalos)

Ministros que expressamente a audiência mencionaram	Ministros que não mencionaram
min. Marco Aurélio – relator (fls. 32, 44-47, 50, 53, 58, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 69)*	min. Carlos Ayres Britto
min. Cármen Lúcia (fls. 172 e 175)	
min. Cezar Peluso (fls. 378, 382, 395, 396, 399, 402 e 404)	
min. Celso de Mello (fl. 358)	
min. Gilmar Mendes (fls. 285, 286 e 295)*	
min. Joaquim Barbosa (fls. 147 e 152)	
min. Luiz Fux (fls. 155 e 167)	
min. Ricardo Lewandowski (fl. 247)	
min. Rosa Weber (fls. 94 e 135)	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal²⁰.

* Ministros presentes na audiência pública.

Dos 10 (dez) ministros que participaram do julgamento²¹, apenas um não fez menção expressa ao conteúdo debatido em audiência. Trata-se de um número bastante expressivo para indicar, *a priori*, que as razões suscitadas foram levadas em consideração para formação do convencimento dos julgadores, entretanto, o que se percebe em uma leitura atenta dos votos, é que muitas das referências foram realizadas de modo genérico (para ressaltar, mais uma vez, o elemento democratizador – um discurso constante nos documentos avaliados).

Destaca-se a quantidade de menções realizadas pelos Ministros Marco Aurélio (então relator) e Cezar Peluso, o que parece demonstrar que, de fato, os argumentos levantados foram determinantes nestes votos. Ademais, os dois ministros que compareceram (indicados com asterisco) fizeram indicações expressas.

Quanto à influência na formação do convencimento dos magistrados, com exceção dos votos dos ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Gilmar Mendes (que, de fato se debruçaram sobre as razões elucidadas), não é possível afirmar, com base na presente pesquisa, que o conteúdo discutido foi efetivamente levado em consideração pelos julgadores.

²⁰ BRASIL, 2019, *online*.

²¹ O min. Dias Toffoli não participou do julgamento.

2.4 ADPF 186: Sistema de cotas em universidades

Observa-se, a seguir, o Quadro 5 que indica a quantidade de menções expressas realizadas pelos ministros ao que fora discutido em audiência, no intuito de verificar a sua efetividade prática:

Quadro 5 – Análise dos votos dos ministros: ADPF 186 (sistema de cotas)²²

Ministros que mencionaram expressamente a audiência	Ministros que não mencionaram expressamente a audiência
min. Rosa Weber (fls. 126, 127 e 129)	min. Carlos Ayres Britto
min. Luiz Fux (fl. 105)	min. Cármen Lúcia
	min. Celso de Mello
	min. César Peluso
	min. Gilmar Mendes *
	min. Joaquim Barbosa
	min. Marco Aurélio
	min. Ricardo Lewandowski – relator *

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal²³.

* Ministros presentes na audiência pública.

Constata-se pouca influência desta audiência no processo decisório, com base no Quadro 6. Apenas dois ministros a mencionaram expressamente, e ainda de maneira tímida. Nem mesmo o ministro relator levou em consideração o que fora exposto. No relatório, houve ínfima referência. Ademais, nenhum dos ministros que participou a mencionou expressamente, o que é de saltar os olhos, sobretudo considerando que esta audiência foi a que contou com o maior número de expositores.

Esta audiência demonstra que a realidade está longe de se coadunar com o discurso teórico e presente no cotidiano da Corte sobre a democratização das decisões proporcionada pelo advento das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal.

2.5 ADIs 4.679, 4.756, 4.747 e 4.923: novo marco regulatório da TV por assinatura

A respeito das menções dos julgadores ao discutido em audiência pública, verifica-se o Quadro 6, a seguir.

Quadro 6 – Análise dos votos dos ministros: ADIs 4.679, 4.756, 4.747 e 4.923 (novo marco da TV por assinatura)

Ministros que mencionaram expressamente a audiência	Ministros que não mencionaram expressamente a audiência
min. Luiz Fux (fls. 70, 87, 88, 109, 110, 113, 116, 118, 123, 140, 141) *	min. Luis Roberto Barroso
min. Edson Fachin (fl. 166)	min. Teori Zavascki
min. Dias Toffoli (fls. 229, 231)	min. Rosa Weber
min. Cármen Lúcia (fl. 278) *	min. Marco Aurélio

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal²⁴.

* Ministros presentes na audiência pública.

Ao analisar o quadro acima, também se constata que o conteúdo debatido em audiência não influenciou a formação do convencimento dos magistrados, exceto o do ministro relator. Apenas este se debruçou sobre os argumentos suscitados, indicando as razões de diversos participantes. Os demais que fizeram menção à audiência não discutiram o seu conteúdo, apenas demonstraram que

²² Nesta tabela, não foi incluído o nome do ministro Dias Toffoli, que estava ausente.

²³ BRASIL, 2019, *online*.

²⁴ BRASIL, 2019, *online*.

tinham ciência do evento, em caráter geral. Não houve exaltação do potencial democratizador do instituto, sendo apenas ressaltada pelo convocador a importância do evento diante da complexidade técnica que envolvia a questão.

Os votos dos ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki e Rosa Weber foram no sentido de acompanhar integralmente o relator, sem, contudo, tecer comentários às sustentações orais.

2.6 ADI 4.650: Financiamento das campanhas eleitorais

A respeito das contribuições das audiências, analisa-se o Quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Análise dos votos dos ministros: ADI 4.650 (Financiamento das campanhas eleitorais)

Ministros que mencionaram expressamente a audiência	Ministros que não mencionaram expressamente a audiência
min. Luiz Fux (fls. 24, 25, 50) *	min. Joaquim Barbosa
min. Rosa Weber (fl. 296)	min. Dias Toffoli
	min. Luís Roberto Barroso
	min. Teori Zavascki
	min. Ricardo Lewandowski
	min. Gilmar Mendes
	min. Cármen Lúcia
	min. Celso de Mello
	min. Edson Fachin

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal²⁵.

* Ministros presentes na audiência pública.

Confirma-se, mais uma vez, que o conteúdo abordado durante a audiência pública não influenciou diretamente a formação do convencimento dos juízes. A grande maioria dos ministros sequer mencionou a sua realização.

Embora o ministro relator tenha feito apenas 3 (três) referências à audiência em seu voto, trazendo poucos argumentos levantados por expositores, posteriormente a citou durante os debates travados no decorrer do julgamento (conforme se verificam às fls. 151, 159, 160, 273, 274 e 275). A ministra Rosa Weber citou apenas em caráter geral, confirmando a ciência do evento, sem se debruçar sobre o que fora debatido.

2.7 ADIs 5.062 e 5.065: Gestão coletiva de direitos autorais

Quanto à investigação sobre a relevância da audiência na construção da decisão, observa-se o Quadro 8 abaixo:

Quadro 8 – Análise dos votos dos ministros: ADIs 5.062 e 5.065 (gestão coletiva de direitos autorais)

Ministros que mencionaram expressamente a audiência	Ministros que não mencionaram expressamente a audiência
min. Luiz Fux (fls. 64, 86) *	min. Edson Fachin
min. Rosa Weber (fl. 113)	min. Teori Zavascki
min. Cármen Lúcia (fls. 144-154)	min. Marco Aurélio
min. Luis Roberto Barroso (fls. 110)	min. Ricardo Lewandowski
	min. Dias Toffoli

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal²⁶.

* Ministros presentes na audiência pública.

²⁵ BRASIL, 2019, *online*.

²⁶ BRASIL, 2019, *online*.

A respeito desta audiência, verifica-se o mesmo *deficit* já observado nas demais. Não há indícios de que, efetivamente, o conteúdo discutido em audiência influenciou no processo decisório. A maioria dos ministros sequer a citou expressamente. Os ministros Luis Roberto Barroso e Rosa Weber a mencionaram de modo tímido, apenas para confirmar a ciência do evento, sem, contudo, trazer qualquer argumento suscitado na oportunidade.

Quanto ao ministro relator, também não foram verificadas referências suficientes para concluir que, de modo efetivo, o conteúdo discutido foi importante na construção de seu entendimento. Apenas a ministra Cármen Lúcia citou discursos sustentados oralmente, dedicando 10 (dez) páginas de seu voto às razões expostas em audiência, o que evidencia que apenas ela foi diretamente influenciada pelo teor dos debates.

Tais resultados contrariam o exposto à fl. 38 do relatório do acórdão. Segundo o documento, a audiência contou “[...] com a participação de vinte e quatro expositores, o que permitiu o aporte de valiosos subsídios técnicos para esta Suprema Corte, bem como viabilizou a ampla pluralização do debate jurídico em questão”²⁷. Verifica-se o descompasso entre a expectativa gerada a partir da convocação da audiência (ou o discurso meramente simbólico visivelmente presente) e a prática do instituto.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: MECANISMOS DEMOCRÁTICOS EFETIVOS?

Diante da pesquisa realizada, foram observados pontos positivos e negativos quanto à prática das audiências, que serão abaixo destacados.

Analisando o instituto em retrospectiva, foi possível perceber a seguinte evolução: no início, os expositores não eram completamente livres em seus discursos, havendo recorrentes intervenções por parte dos relatores no sentido de controlar o teor da fala, sobretudo nas duas primeiras audiências, em que se priorizava o rigor técnico da discussão. O relator deveria promover amplo debate e fomentar o espaço dialogal, entretanto nem sempre isso acontecia. Contudo, houve significativa mudança com o passar do tempo. De uma forma geral, cada vez mais se verifica a liberdade de expressão dos expositores e a condução dos trabalhos de forma menos restrita.

Ademais, outro ponto de melhoria verificável com o passar do tempo consiste na adoção de edital de convocação pública. Embora a escolha da forma de inscrição e habilitação dos expositores continue a cargo do ministro convocador (ponto que será objeto de crítica adiante), torna-se cada vez mais comum a opção pela abertura de edital público para que a sociedade civil possa se inscrever. No início, os expositores se limitavam aos indicados pelos participantes do processo e aos convidados diretamente pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, após a ER n. 29/09, os ministros passaram a abrir a oportunidade para outros interessados mediante inscrição por meio eletrônico.

Deve-se destacar também, como algo bastante positivo, o fato de que, em geral, a paridade dos argumentos é respeitada. O número de participantes que se manifesta a favor ou contra determinada tese costuma ser equitativamente distribuído e equilibrado. Foi possível constatar que existe uma preocupação com a garantia da paridade de armas²⁸.

Outrossim, respeita-se, de certa forma, a pluralidade de vozes (exceto nas duas primeiras, que foram marcadas pelo caráter eminentemente técnico). Embora a análise detalhada de quem são os expositores não tenha sido objeto de estudo no presente artigo, foi possível perceber que os

²⁷ STF, ADI 4650, Relator: Min. Luiz Fux, j. 12/06/2013, DJe 13/06/2013, p. 1.

²⁸ Este ponto também foi constatado por Mark Tushnet e Thiago Sombra (TUSHNET, Mark. *New institutional mechanisms for making Constitutional Law. Harvard Public Law Working Paper*, Cambridge, MA, n. 15-08, p. 1-18, Apr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2589178>. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2589178. Acesso em: 15 jan. 2019; SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 236-273, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/download/68917/66521>. Acesso em: 15 jan. 2019).

perfis dos participantes variam de acordo com a temática tratada e que, em geral, mantém-se a diversidade entre os grupos participantes. Ainda, é possível afirmar que a maior quantidade de expositores nas audiências está vinculada a entidades representantes da sociedade civil organizada (incluindo associações civis, sindicatos, entidades de classe, federações, instituições religiosas etc.), seguida de especialistas e, em terceiro lugar, autoridades governamentais pertencentes aos três poderes, com maior destaque e participação do Legislativo e do Executivo (este último por meio de suas Secretarias, Ministérios e pessoas jurídicas pertencentes à Administração Pública Indireta), conforme pesquisa de Marjorie Marona e Marta Rocha. Segundo as autoras, a participação do Judiciário é “[...] discreta e coerente com o objetivo da audiência, que é de buscar contribuições interdisciplinares”²⁹.

A presença de um vasto rol de representantes da sociedade civil, de especialistas das mais diversas áreas e de autoridades vinculadas aos 3 (três) Poderes nos 3 (três) níveis de governo (federal, estadual e municipal – com maior destaque para o primeiro, como era de se esperar) evidencia que as audiências públicas podem funcionar como “[...] indutoras de um maior diálogo interinstitucional e como interface sócio-estatal de natureza consultiva, conectando atores, interesses, valores, discursos e argumentos”³⁰.

No que se refere ao ganho informacional ao processo e à abertura para permitir que outros atores contribuam para os debates constitucionais, não há dúvidas do potencial do instituto. O caráter interdisciplinar proporciona um material consistente para subsidiar as decisões do STF, bem como a sua realização permite que a voz da sociedade chegue até a Corte, o que antes não era possível. Entretanto a efetividade de tal aporte depende do grau em que essas informações são incorporadas ao voto. Quanto a esta questão, verificou-se grande deficiência, como foi possível perceber diante da leitura dos tópicos anteriores.

Desse modo, a partir da pesquisa realizada, observaram-se alguns pontos que merecem urgente atenção no intuito de aprimorar o desenvolvimento do mecanismo:

a) As audiências são convocadas em caráter esporádico e excepcional. Comparando o número de vezes em que foram realizadas com o número de ações julgadas anualmente pela Suprema Corte, verifica-se alta discrepância. A média de audiências por ano, considerando apenas as ocorridas no curso de ações de controle concentrado, chega a ser menor que 1 (desde 1999 o instituto passou a ser previsto em lei e já houve 18 audiências, até julho de 2019). Ao considerar as audiências ocorridas no curso de todas as ações (não apenas as de controle concentrado, o que totaliza 25), a média chega a 1,3. A partir de tais dados, infere-se que o STF atribui relevância reduzida às audiências.

b) A iniciativa continua muito vinculada à discricionariedade do relator, mesmo após a sua regulamentação pela Emenda Regimental n. 29/09. A ausência de definição quanto às formas de inscrição e habilitação abre margem para arbitrariedades, o que contraria o potencial legitimador do mecanismo. Ademais, conforme já exposto, não há critérios objetivos para a admissão dos participantes e transparência na fase de habilitação, uma vez que não há a indicação da motivação do indeferimento de inscrições.

c) Aliado ao ponto anterior, a impossibilidade de recurso em face do indeferimento enfraquece ainda mais o argumento de que as audiências públicas trouxeram, efetivamente, a democracia ao processo. Informação, transparência e oportunidade de reforma das decisões são elementos importantes em qualquer modelo de democracia, sobretudo a deliberativa. Tais pontos merecem ser urgentemente repensados pelos ministros no intuito de garantir a efetividade democrática deste instituto.

d) Em geral, os ministros não assistem às audiências quando estas acontecem. Excluindo o ministro relator, a média de comparecimento chega a ser menor que 2. Ademais, pela análise de vídeos disponibilizados no sítio eletrônico, verifica-se que os presentes aproveitam o tempo em

²⁹ MARONA; ROCHA, 2017, p. 146-147.

³⁰ MARONA; ROCHA, *loc. cit.*

que os grupos estão com a palavra para analisar outros processos ou adiantar outros afazeres. Com exceção do min. relator, raras são as vezes que os presentes ficam até o final.

Conforme já afirmado, a democracia deliberativa pressupõe a presença durante o debate. Sem a troca dialógica, poucos ganhos se verificam em relação à legitimação do processo decisório. O tão ressaltado potencial democratizador perde o sentido se os julgadores não conferem a devida importância à ocasião de abertura da Suprema Corte.

O argumento de que tudo será disponibilizado em vídeo e que os magistrados têm acesso às notas taquigráficas é válido tão somente no que tange ao potencial informacional das audiências, caindo por terra quando o que se pretende é avaliar a democratização do processo decisório. De fato, os ministros poderão ter acesso ao que fora discutido. Entretanto a ausência impede a troca, o diálogo, a deliberação neste momento anterior ao julgamento.

e) Muitos ministros sequer fazem referências expressas às audiências em seus votos (o que é condizente com o fato de que os ministros não costumam comparecer). Nos casos referentes à importação de pneus usados, ao financiamento de campanhas eleitorais e ao sistema de cotas, o número de ministros que não fez qualquer menção chegou a ser muito maior que o número de ministros que mencionou. Nesta última, é de saltar os olhos o fato de que nem mesmo o ministro relator realizou qualquer comentário sobre o evento. A situação é ainda mais agravante ao se considerar que esta audiência foi a que permitiu o maior número de exposições orais, dentre as analisadas.

É possível que o ministro tenha sido influenciado pelo conteúdo exposto na audiência sem mencioná-la expressamente, contudo, se este não o faz, torna-se impossível a aferição deste dado cientificamente. Não é possível avaliar, objetivamente, se a audiência foi capaz de influenciar a formação do convencimento se esta sequer é mencionada no voto. Em alguns casos, como o do sistema de cotas e a da importação de pneus usados, nem mesmo os ministros que participaram da audiência a citaram, o que demonstra a baixa relevância atribuída ao instituto e a baixa influência do seu conteúdo na formação do convencimento dos magistrados.

Thiago Sombra, que também realizou estudo sobre o tema, mas sobre outro enfoque e outra metodologia, afirma: “[...] as audiências foram concebidas como ferramentas de auxílio no processo decisório e, como tal, não haveria razão justificável para não serem mencionadas de forma inequívoca quando se prestassem a esse papel”³¹.

f) A maioria das menções expressas às audiências nos votos dizem respeito tão somente ao seu potencial democratizador, sem, contudo, levar em consideração as razões discutidas na ocasião. Poucas são as vezes em que os ministros se debruçam sobre os argumentos levantados, seja para contrariá-los ou para confirmá-los. Tal postura, em geral, é presente apenas no voto do relator.

Assim, é possível observar a seguinte tendência: quem mais realiza referências substanciais é o ministro relator. Como ele normalmente é o único que costuma assistir a todo o evento, “[...] as exposições parecem ter o potencial de influir de maneira mais efetiva em seu voto”. Entretanto a percepção geral é a de que “[...] a audiência não foi determinante para a formação do convencimento dos demais ministros”³². Os votos continuam baseados em doutrina estrangeira, com a repetição de julgados do próprio Tribunal, inúmeras citações e remissões a legislações diversas, com pouca ou até mesmo nenhuma referência aos debates levantados na sustentação oral³³.

³¹ SOMBRA, 2017, p. 242.

³² LEITE, 2015, p. 499-500.

³³ No mesmo sentido: “[...] os *experts* não exerceram uma influência decisiva ou, se fizeram, ela ocorreu em parâmetros pouco importantes para merecer destaque, pois em geral não são nem ao menos citado na grande maioria dos votos dos ministros. Ao contrário, observa-se a citação descontextualizada de estudos de especialistas estrangeiros, mas pouca alusão ao conteúdo das informações transmitidas nas audiências públicas. Por suposto, esse mecanismo retórico de construção do processo decisório tem afetado sobremaneira a qualidade das deliberações realizadas pela Corte, algo facilmente identificável pelo exame dos votos dos ministros” (SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n.

Certamente a adoção do instituto é bem-vinda, mas se os argumentos não forem mencionados e utilizados na formação do convencimento, terá pouca serventia prática. Em outras palavras, se a audiência é utilizada como mero argumento retórico para legitimar, do ponto de vista formal, a decisão que será prolatada pela Corte, o sentido da introdução do instituto se perde.

g) Também deve ser objeto de crítica o fato de que um terço das notas taquigráficas não está disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. A pesquisa restou prejudicada uma vez que, das 18 audiências realizadas no âmbito de ações de controle concentrado, havia a disponibilização das transcrições em apenas 12. A título de exemplo, destacam-se a ADI 4.103 (venda de bebidas alcólicas) e a ADI 3.937 (proibição do uso de amianto), cujas audiências ocorreram em 2012, porém as respectivas notas ainda não foram divulgadas.

h) Em poucas audiências foram verificadas intervenções de caráter dialógico (muitas vezes os ministros – os poucos presentes – sequer fazem questionamentos ou, quando fazem, são sobre questões técnicas). O formato das audiências, em geral, faz com que elas se pareçam mais com uma arguição que com um diálogo propriamente dito³⁴. O caráter instrutório, comum ao processo, permanece presente nas audiências, o que faz do evento um momento para exposição de pontos de vista antagônicos, sem a caracterização dialógica entre os participantes, o que tem posterior influência sobre a forma de decidir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com um olhar crítico, Carolina Vestena corrobora o entendimento verificado nesta pesquisa de que a participação social nas audiências públicas no Supremo Tribunal Federal é secundária e a democratização desses processos não é verificada efetivamente. Em suas palavras, as audiências são realizadas seguindo uma

[...] lógica de reprodução do formalismo intrínseco às instituições judiciais e promovem uma cena ilusória que leva à crença de que todos os indivíduos e grupos interessados poderiam intervir paritariamente na interpretação da Constituição.³⁵

Se é possível afirmar que as audiências promovem a abertura do STF à sociedade em um novo paradigma, por outro lado, as formas tradicionais de condução instrutória das audiências e de decidir parecem inalteradas³⁶. Continua havendo a prevalência de “saberes enciclopédicos” de cada ministro, em detrimento da construção de uma decisão coletiva. Nem mesmo a introdução das audiências públicas parece ter retirado esse caráter, resultando em um acórdão em que há mera soma de votos individuais dos magistrados. A fase decisional não alberga um engajamento colegiado no sentido pensado por Habermas³⁷, pois cada um continua votando à sua maneira. No

1, p. 236-273, jan./abr. 2017. p. 264. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/download/68917/66521>. Acesso em: 15 jan. 2019).

³⁴ MARONA; ROCHA, 2017, p. 149.

³⁵ VESTENA, Carolina Alves. **Participação ou formalismo?** O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro. Orientador: Guilherme Leite Gonçalves. 2010. 110 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010, p. 103. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/7832>. Acesso em: 7 fev. 2019.

³⁶ GODOY, 2017, p. 204-205.

³⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.; HABERMAS, Jürgen. **L'intégration républicaine**: essais de théorie politique. Tradução de Rainer Rochlitz. Paris: Fayard, 2014.; HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Tradução de William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.

mesmo sentido, destaca Miguel Godoy: “[...] o modelo decisório do STF não é de uma decisão da corte (*per curiam*), mas sim o de decisões fracionárias individuais”.

Assim, de acordo com a presente pesquisa, diante do modo pelo qual as audiências vêm sendo desenvolvidas, não é possível aferir que elas são, efetivamente, elementos democratizadores do processo. Há apenas uma pretensão ou um discurso simbólico neste sentido, embora seja reconhecido o avanço, considerando que antes de 1999 sequer eram previstas. Entretanto todos os pontos negativos e as limitações encontradas são superáveis. É possível maximizar o potencial das audiências e permitir que estas executem, de fato, o relevante papel para o qual foram criadas. Para isso, é preciso pensar na sua condução e nos meios para garantir o seu melhor aproveitamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Audiências públicas realizadas. *Portal STF*, Brasília, 25 jun. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Gestão Estratégica. Decisões colegiadas – Plenário. *Portal STF*, Brasília, 4 set. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoespленario>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo vai realizar a primeira audiência pública de sua história em ADI que contesta Lei de Biossegurança. *Notícias STF*, Brasília, 23 mar. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69419&caixaBusca=N>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CONSULTOR JURÍDICO. *Anuário da Justiça Brasil 2018*. São Paulo: CONJUR, 2018.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Tradução de William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. *L'intégration républicaine: essais de théorie politique*. Tradução de Rainer Rochlitz. Paris: Fayard, 2014.

LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. As audiências públicas no STF: mero instrumento de legitimação formal? In: SARMENTO, Daniel (coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 489-526.

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*, Curitiba, v. 25, n. 63, p. 131-156, jun. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256206>. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0131.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Tradução de Arthur Goldhammer. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 236-273, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/download/68917/66521>. Acesso em: 15 jan. 2019.

STF, ADI 3510, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 29/05/2008, DJe 28/05/2010.

TUSHNET, Mark. New institutional mechanisms for making Constitutional Law. *Harvard Public Law Working Paper*, Cambridge, MA, n. 15-08, p. 1-18, Apr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2589178>. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2589178. Acesso em: 15 jan. 2019.

VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro*. Orientador: Guilherme Leite Gonçalves. 2010. 110 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/7832>. Acesso em: 7 fev. 2019.