Observatório da Jurisdição Constitucional
ISSN 1982-4564
Ano 4, 2010/2011

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A LEGITIMAÇÃO DO STF EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Gustavo Ferraz Sales Carneiro

RESUMO
Este trabalho é uma análise crítica da implementação do instituto das audiências públicas no ordenamento jurídico brasileiro. Buscou-se identificar qual a finalidade legal do instituto e como ele tem sido utilizado pelos integrantes do Tribunal na construção de suas decisões. Dos instrumentos convocatórios, das declarações dos Ministros para a imprensa e de trechos de seus votos, concluiu-se que Corte utiliza as audiências públicas para legitimar-se perante a Sociedade. Concluiu-se, também, que: (i) o instrumento não constitui um procedimento aberto, uma vez que sua realização não é considerada um direito da Sociedade, mas mera discricionariedade do Relator; (ii) no julgamento da ADI 3.510-DF os Ministros não apreciaram diretamente os argumentos trazidos na audiência publica realizada; (iii) é necessário que haja formação de cidadãos capacitados para o diálogo com a Corte.

Palavras Chaves
Controle de Constitucionalidade. Análise de precedentes. Audiências públicas.

ABSTRACT
This work is a critical analysis of the implementation of the Public Hearing's institute in the Brazilian legal system. This study searches for the purpose of this institute and how it has been used by the members of the Court. From the statements the Ministers give to the press and from their votes, it was concluded that the Court uses public hearings to legitimize its place in society. It was also concluded that: (i) the public hearings are not an open instrument, since its realization is not considered a right of the Society; (ii) in their votes at the trial of ADI 3510-DF, the Ministers did not respond to the arguments brought in the public hearing, (iii) there must be citizens capable for a democratic dialogue with the Court.

Key Words
Judicial Review. Case Reviews. Public Hearings.

1. Regulamentação legal e regimental das Audiências Públicas

A consagração do controle concentrado de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro se deu com a Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente tanto o âmbito de incidência desta modalidade de controle, quanto a legitimidade para a propositura das ações destinadas a ele. Atualmente, há três diferentes ações destinadas ao controle concentrado de constitucionalidade: a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Além destas, há duas ações específicas, que completam o sistema: a ação direta por omissão e a ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, por meio dessas ações, houve um crescimento do âmbito de atuação do Supremo Tribunal Federal (STF). Em 1999 houve a regulamentação dessas ações pelas Leis n. 9.869/1999 e 9.882/1999. Foram estas leis que criaram os *amici curiae*[1] (amigos da corte) e as audiências públicas, ambos os institutos destinados a conferir subsídios à Corte em seu processo de formação de decisão.

Os artigos 9º, § 1º e 20, § 1º, da Lei n. 9.868/1999 e o artigo 6º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999[2], autorizam o relator a convocar audiências públicas, para esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, nos seguintes termos:

> Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Infere-se do texto legal que as audiências públicas devem ser designadas pelo relator, com a finalidade de esclarecer matéria ou circunstância de fato. Os participantes

[1] A figura do *amicus curiae,* prevista no art. 7º, § 2º da Lei nº 9.868/99, destina-se a instruir o processo por meio da manifestação de órgãos ou entidades, que tenham pertinência para a resolução da controvérsia. Art. 7º, § 2º da Lei n. 9.868/99: "O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades"

[2] Art. 6º, § 1º, da lei 9.882/1999 "Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria."

deverão ser pessoas com experiência e autoridade na matéria, que prestarão seu depoimento sobre o assunto.

Dez anos após a introdução legal das audiências públicas no ordenamento jurídico brasileiro, elas foram regulamentadas e ampliadas pelo Regimento Interno do STF, por meio da Emenda Regimental 29, de 2009[3]. Se antes lei estabelecia que as audiências eram destinadas a esclarecer somente "matéria ou circunstância de fato", atualmente o relator poderá convocá-las "sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante".

Ademais, poderia ser inferido do modelo anterior, que as audiências públicas estavam restritas às ações do controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que estavam previstas nas leis que regulamentavam estas ações. Com a emenda regimental, as audiências poderão ser convocadas em qualquer processo que as exija, independentemente de serem do controle concentrado ou difuso[4].

---

[3] Art. 13, XVII, do RISTF:
"São atribuições do Presidente:
[...]
XVII – 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, debatidas no âmbito do Tribunal."
Art. 21. XVII, do RISTF:
"São atribuições do Relator:
[...]
XVII – 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 ou de interesse público relevante."
Art. 154, III a VII, do RISTF:
"Serão públicas as audiências:
III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os artigos 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento.
Parágrafo único. A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento:
I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;
II – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;
III – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;
IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;
V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça;
VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;
VII – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência.

[4] É o caso da audiência sobre ações afirmativas, referente à ADPF 186 e ao RE 597.285/RS.

Por fim, a última e talvez mais emblemática mudança ocorrida no instituto foi a prerrogativa que o regimento passou a dar ao presidente do STF para convocar audiências públicas sobre questões debatidas no âmbito do Tribunal, mesmo não se vincule a um processo específico.

Além dessas modificações no alcance do próprio instituto, a emenda regimental também regulamentou os procedimentos do instituto, determinando a ampla divulgação do despacho convocatório, garantindo a participação de diversas correntes de opinião e determinando que os trabalhos da audiência pública fossem registrados e juntados aos autos do processo ou arquivados no âmbito da Presidência.

Note-se que as prerrogativas de convocar a audiência e de escolher quem deve participar ou não pertencem exclusivamente ao relator ou ao presidente, não havendo, atualmente, modo institucionalizado de se influenciar nessa decisão.

2. A Construção jurisprudencial das Audiências Públicas[5]

Apesar de terem surgido no ordenamento jurídico brasileiro em 1999, a primeira audiência pública somente seria realizada oito anos depois, em 2007. Até a presente data, já foram realizadas cinco audiências públicas. Três delas ocorreram antes da regulamentação regimental (Emenda Regimental 29, de 2009) e eram vinculadas a ações do controle concentrado de constitucionalidade. Após a emenda regimental foram realizadas duas audiências: uma concernente a um assunto relevante, mas não vinculada a um caso específico e uma referente a dois processos que tratam do mesmo tema (uma ADPF e um Recurso Extraordinário, admitido sob o sistema da repercussão geral).

Passar-se-á a uma breve análise de cada audiência já realizada, buscando-se identificar os procedimentos utilizados em cada uma, as finalidades conferidas a elas pelos ministros, conforme se depreende de seus despachos e de suas declarações à imprensa, e, por fim, verificando se houve alguma inovação ao instituto em cada uma dessas audiências.

[5] Partindo de uma perspectiva pragmática, as normas são relações discursivas, cuja construção dos significados é feita, em parte, pelos sujeitos que as interpretam. Nesse sentido, a investigação do Direito deve levar em conta a importância e a análise crítica dos precedentes. Sobre a análise de precedentes, vide: SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Metodologia de Estudo de Precedentes*. Observatório da Jurisdição Constitucional, v. 1, p. 5/52, 2008 e CANOTILHO, J.J. Gomes**.** *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 3ª ed., Portugal/Coimbra – Livraria Almedina, 1999, pp. 1045-1046.

2.1 Células-tronco (20 de abril de 2007)

A primeira audiência pública realizada pelo STF se deu em 20 de abril de 2007, no âmbito da ADI 3.510, de relatoria do Ministro Ayres Britto. Esta ação tinha por objeto a declaração da inconstitucionalidade do art. 5º e parágrafos, da Lei n. 11.105/2005[6], dispositivo que permitiu a utilização de embriões para fins de pesquisa e terapia. Este caso, talvez por tratar de um tema socialmente relevante, teve ampla repercussão na imprensa[7].

O Ministro Ayres Britto convocou essa audiência devido à "saliente importância da matéria"[8]. De seu instrumento convocatório, pode-se inferir que, para o Ministro, a audiência pública serviria para "subsidiar os Ministros" no julgamento e "possibilitar uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimaria ainda mais a decisão a ser tomada pelo plenário"[9].

Por ter sido a primeira audiência realizada, e como não havia previsão regimental do procedimento, o Min. Ayres Britto valeu-se, por analogia, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Arts. 255 a 258[10]).

---

[6] Art. 5º É permitida, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento, atendidas as seguintes condições:
I – sejam embriões inviáveis; ou
II – sejam embriões congelados há 3 (três) anos ou mais, na data da publicação desta Lei, ou que, já congelados na data da publicação desta Lei, depois de completarem 3 (três) anos, contados a partir da data de congelamento.
§ 1º Em qualquer caso, é necessário o consentimento dos genitores.
§ 2º Instituições de pesquisa e serviços de saúde que realizem pesquisa ou terapia com células-tronco embrionárias humanas deverão submeter seus projetos à apreciação e aprovação dos respectivos comitês de ética em pesquisa.
§ 3º É vedada a comercialização do material biológico a que se refere este artigo e sua prática implica o crime tipificado no art. 15 da Lei no 9.434, de 4 de fevereiro de 1997.

[7] Vide "STF aprova realização de pesquisas com células-tronco embrionárias", disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u406855.shtml>, acesso em 07.07.2010; "Supremo libera pesquisas com células-tronco embrionárias", disponível em<http://g1.globo.com/Noticias/Ciencia/0,,MUL583338-5603,00.html>, acesso em 07.07.2010.

[8] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.510-DF. Decisão Monocrática. Relator Ministro Ayres Britto. DJ 19.3.2007. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 07.07.2010.

[9] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.510-DF. Decisão Monocrática. Relator Ministro Ayres Britto. DJ 19.3.2007. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 07.07.2010.

[10] Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

A convocação dos participantes se deu pela intimação do autor, dos requeridos e dos interessados para que apresentassem a relação e a qualificação dos especialistas a serem pessoalmente ouvidos. Em registro a esta audiência, Tahinah Martins escreveu o seguinte relato:

> O Supremo Tribunal Federal (STF) convidou 11 especialistas; a Procuradoria- Geral da República (PGR), outros onze; a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que integra o pleito na condição de *amicus curiae*, convidou somente um expositor; e, por fim, a Presidência da República indicou quatro pesquisadores. Não obstante a diversidade de pesquisadores, acadêmicos e médicos, além da representatividade dos seguimentos sociais interessados, e da importância da questão versada, nem todos compareceram à audiência. Os convidados se subdividiram em dois grupos e expuseram suas opiniões pela manhã, durante 90 minutos cada grupo, e à tarde, por 2 horas cada.[11]

Além de ter sido veiculada pela TV Justiça, foi lavrada ata da reunião de audiência pública, que foi juntada aos autos da ADI, seguindo o disposto no art. 258, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

2.2 Importação de pneus usados (27 de junho de 2008)

A segunda audiência pública realizada pelo STF ocorreu em 27 de junho de 2008, relativa à ADPF 101, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que tratava da importação

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.
§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.
§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.
§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.
§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.
§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.
Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.
Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.
Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados.

[11] MARTINS (2007: 5)

de pneus usados. Esse tema foi levado ao STF pela Presidência da República, que sustentava que numerosas decisões judiciais estavam sendo proferidas em contrariedade a diversos atos normativos que expressamente vedavam a importação de bens de consumo usados, especialmente os pneus usados. Afirmava-se, também, que o problema do destino final do gigantesco número de pneus usados, que é descartado continuamente em todo o planeta, poderia causar imensos prejuízos ambientais ao país.

A Ministra Cármen Lúcia convocou a audiência pública devido à grande "repercussão social, econômica e jurídica tocados pela matéria discutida", bem como pela necessidade de um "exame mais acurado das razões e dos fundamentos que envolvem os diretamente interessados na matéria". Segundo declarou, uma "maior compreensão das questões postas impõe audiência de especialistas", para esclarecimento de "questões técnicas sobre a importação dos pneus e a forma de tal providência ser adotada ou afastada, nos termos da legislação vigente"[12]. Deste modo, esta audiência serviria, mormente, para a informação do Tribunal sobre os aspectos específicos, bem como para um exame mais cuidadoso da matéria em questão, devido a sua importância.

A Relatora explicita que não foi possível viabilizar o acesso de todos os *amici curiae* que requereram ingresso no feito. Desse modo eles puderam indicar especialistas a serem ouvidos na audiência pública. No entanto, dos 21 inscritos[13], apenas 11 foram ouvidos[14]. A solução viabilizadora encontrada pela Ministra foi a seguinte: foram sorteados representantes de cada grupo (contra e a favor a importação de pneus usados), para que cada expositor apresentasse seus argumentos na tribuna por, no máximo, 20 minutos[15].A audiência pública foi veiculada pela TV Justiça e seu resultado foi juntado aos autos.

---

12 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 101-DF. Decisão Monocrática. Relatora Ministra Cármen Lúcia. DJ 17.6.2008. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 07.07.2010.

13 "Audiência pública sobre importação de pneus usados recebe 21 inscrições". Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=91876&caixaBusca=N>. Acessado em 07.07.2010.

14 "Termina audiência pública sobre importação de pneus usados". Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=92444&caixaBusca=N>. Acessado em 07.07.2010.

15 *Idem*.

2.3 Fetos anencefálicos (dias 26 e 28 de agosto e dias 4 e 16 de setembro de 2008)

A terceira audiência pública do STF referiu-se à ADPF 54, que trata da antecipação terapêutica do parto, nos casos de gravidez de feto anencefálico, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. Neste caso, ao invés de apenas um encontro, foi realizado verdadeiro ciclo de exposições, com quatro encontros perante a Corte, realizados nos dias 26 e 28 de agosto, 4 e 16 de setembro, de 2008. Foram ouvidos representantes de 25 diferentes instituições, ministros de Estado e cientistas, entre outros[16].

No caso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS ingressou com a ADPF para pedir interpretação conforme dos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848/40[17], sem redução de texto, reconhecendo o direito subjetivo de a gestante antecipar o parto terapeuticamente, nos casos de gravidez de feto anencefálico[18]. Tanto a arguente, quanto a Procuradoria-Geral da República protestaram pela tomada de declarações de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

A decisão de convocar audiência pública fundamentou-se nos múltiplos questionamentos que a matéria em análise suscitou, principalmente após liminar concedida monocraticamente pelo Relator[19]. Segundo o Ministro "a repercussão do que

16 "Chega ao fim audiência pública sobre interrupção de gravidez por anencefalia".Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=96101&caixaBusca=N>. Acessado em 07.07.2010.

17 Art. 124 - Provocar aborto em si mesma ou consentir que outrem lho provoque:
Pena - detenção, de um a três anos.
[…]
Art. 126 - Provocar aborto com o consentimento da gestante:
Pena - reclusão, de um a quatro anos.
[…]
Art. 128 - Não se pune o aborto praticado por médico:
I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante;
II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.

18 A anencefalia é a má-formação por defeito do fechamento do tubo neural durante a gestação, não apresentando o feto os hemisférios cerebrais e o córtex. Leva-o ou à morte intra-uterina, alcançando 65% dos casos, ou à sobrevida de, no máximo, algumas horas após o parto.

19 O Ministro Marco Aurélio concedeu monocraticamente liminar para, "ter-se não só o sobrestamento dos processos e decisões não transitadas em julgado, como também o reconhecimento do direito constitucional da gestante de submeter-se à operação terapêutica de parto de fetos anencefálicos, a partir de laudo médico atestando a deformidade, a anomalia que atingiu o feto". SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 54-DF. Decisão Monocrática. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 1.7.2004. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19.11.2009.

decidido sob o ângulo precário e efêmero da medida liminar redundou na emissão de entendimentos diversos, atuando a própria sociedade"[20].

Depreende-se do instrumento convocatório da audiência, que a sua finalidade era apenas a de informar a Corte. Segundo o relator, buscar-se-ia, na audiência, ouvir entidades e técnicos não só quanto à matéria de fundo, mas também no tocante a conhecimentos específicos a extravasarem os limites do próprio Direito[21].

2.4 Saúde pública e o fornecimento de medicamentos a partir de decisões do Judiciário (27 e 28 de abril de 2009)

A quarta audiência pública foi convocada pelo então Presidente, Ministro Gilmar Mendes, tendo como base o art. 13, inciso XVII, c/c o art. 363, III, do Regimento Interno do STF. Ela se diferenciou das três primeiras, por ter sido a primeira que não se vinculava a um caso concreto, mas a um tema que se repete na Corte.

O eixo temático dessa audiência foi a saúde pública e a concessão de medicamentos a partir de decisões do Poder Judiciário. Na exposição de motivos do despacho convocatório da audiência, o Presidente afirmou que há diversos pedidos de Suspensão de Segurança, Suspensão de Liminar e Suspensão de Tutela Antecipada em trâmite no âmbito da Presidência do STF, que objetivam suspender medidas cautelares que determinam o fornecimento das mais variadas prestações de saúde pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

Como fundamentação para a convocação da audiência, o Ministro Presidente afirmou que "tais decisões suscitam inúmeras alegações de lesão à ordem, à segurança, à economia e à saúde públicas", questões estas com flagrante "repercussão geral" e "interesse público relevante"[22]. Depreende-se do instrumento convocatório, que a finalidade desta audiência foi "esclarecer as questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas relativas às ações de prestação de saúde"[23].

---

20 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 54-DF. Decisão Monocrática. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 30.4.2004. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 07.07.2010.

21 *Idem*

22 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DESPACHO DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. Presidência do STF. DJ 5.3.2009. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 07.07.2010.

23 *Idem*

A audiência pública foi realizada nos dias 27 e 28 de abril de 2009 e foram ouvidos 50 especialistas. Além de ser transmitida pela TV e Rádio Justiça, as considerações feitas nas audiências públicas estão disponíveis aos juízos e tribunais que as solicitarem. Ademais, segundo o Presidente Gilmar Mendes "elas poderão ser utilizadas para a instrução de qualquer processo no âmbito do STF"[24].

2.5 Ações afirmativas para reserva de vagas em universidades (de 3 a 5 de março de 2010)

Por fim, a última audiência pública foi convocada pelo Min. Ricardo Lewandowski, referente a ações afirmativas para reserva de vagas em universidades, as chamadas "cotas". Esta audiência também se difere das três primeiras realizadas, uma vez que se refere a dois casos similares, um que chegou ao tribunal por via direta outro por via difusa: a ADPF 186 e o RE 597.285/RS. A ADPF foi proposta contra atos administrativos que resultaram na utilização de critérios raciais para programas de admissão na Universidade de Brasília – UnB, já o Recurso Extraordinário, admitido sob o regime da repercussão geral, foi interposto contra acórdão que julgou constitucional o sistema de reserva de vagas como forma de ação afirmativa estabelecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS como meio de ingresso em seus cursos de ensino superior. Nesse caso, o recorrente não foi aprovado em exame vestibular para ingresso em curso superior de Administração, não obstante tenha alcançado pontuação maior do que alguns candidatos admitidos no mesmo curso pelo sistema de reserva de vagas destinadas aos estudantes egressos do ensino público e aos estudantes negros egressos do ensino público.

Depreende-se do edital de convocação que a audiência pública nesses casos se deu pela "relevância do ponto de vista jurídico, uma vez que a interpretação a ser firmada por esta Corte poderá autorizar, ou não, o uso de critérios raciais nos programas de admissão das universidades brasileiras", bem como pela "repercussão social, porquanto a solução da controvérsia em análise poderá ensejar relevante impacto sobre políticas públicas que objetivam, por meio de ações afirmativas, a redução de desigualdades para o acesso ao ensino superior".

[24] "Ministro Gilmar Mendes abre audiência pública falando de 'situações trágicas' da saúde pública brasileira". Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=106823&caixaBusca=N>. Acessado em 07.07.2010.

A finalidade da audiência pública não está expressa no texto convocatório. No entanto, presume-se que a relevância social do tema e o impacto direto da decisão na vida de milhares de pessoas fazem necessário que a Corte se envolva de especial legitimidade.

2.6 Análise das audiências realizadas

A análise dessas cinco audiências públicas demonstra como os integrantes da Suprema Corte têm concretizado as audiências públicas. O seguinte quadro apresenta um resumo da análise feita:

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF					
CASO	**Relator**	**Data de distribuição do processo**	**Data de realização da audiência**	**Peculiaridades**	**Julgamento concluído**
ADI 3510 Células-tronco	Min. Ayres Britto	31 de maio de 2005	20 de abril 2007	Utilização, por analogia, da regulamentação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	Sim
ADPF 101 – importação de pneus usados	Min. Cármen Lúcia	22 de setembro de 2006	27 de junho de 2008	Sorteio de representantes para defender cada posicionamento.	Sim (acórdão não publicado)
ADPF 54 – interrupção da gravidez de feto anencefálico	Min. Marco Aurélio	17 de junho de 2004	26 e 28 de agosto e 4 e 16 de setembro de 2008	Vários dias de audiências.	Não
Saúde pública	Min. Gilmar Mendes – Presidente	–	27 e 28 de abril de 2009	Não se refere a um caso concreto, mas a um tema.	–
ADPF 186 e RE 597.285/RS – Ações Afirmativas	Min. Ricardo Lewandowski	4 de agosto de 2009 (ADPF 186) 16 de fevereiro de 2009 (RE 597.285)	3 a 5 de março de 2010	Refere-se a dois casos, um de controle concentrado e um de controle difuso.	Não

3. Análise de caso: ADI 3.510/DF, o caso das células-tronco

Esta análise buscará identificar qualquer referência às audiências públicas nos votos de cada ministro, seja para utilizarem os dados, seja para justificar suas afirmações.

O julgamento da ADI 3.510/DF, que questionava a constitucionalidade da Lei de Biossegurança, foi iniciado no dia 5 de março de 2008, quase 11 meses após a realização da audiência pública. Após o voto do relator, Ministro Ayres Britto, pela improcedência da ação, o julgamento foi interrompido pelo pedido de vista do Ministro Menezes Direito. A Ministra Ellen Gracie, no entanto, antecipou seu voto e acompanhou o relator, julgando improcedente a ação[25].

O julgamento foi retomado nos dias 28 e 29 de maio de 2008. O STF entendeu pela declaração de constitucionalidade do art. 5º da Lei 11.105/2005, por uma maioria de 6 votos contra outros 5 votos que continham dispositivos diversificados fundados em distintos aspectos. Votaram pela improcedência da ação os ministros Cármen Lúcia, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Marco Aurélio e Celso de Mello. Já para os ministros Menezes Direito, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Gilmar Mendes, a Lei deveria sofrer algumas restrições.

O Ministro Ayres Britto afirmou em seu relatório que as audiências públicas são um "notável mecanismo constitucional de democracia direta ou participativa"[26]. Para ele, "suas portas para dialogar com cientistas não pertencentes à área jurídica" o STF pôde ver "debates tão subjetivamente empenhados quanto objetivamente valiosos"[27].

Ele expõe que foi possível depreender duas correntes de opinião das exposições das audiências públicas. A primeira tentava demonstrar que as células-tronco embrionárias não eram mais úteis às pesquisas para terapia humana que as células-tronco adultas. Ademais, essa corrente também compreendia o embrião já como uma pessoa. Já a segunda corrente de opinião defendia que as células-tronco retiradas de embriões humanos seriam infinitamente mais promissoras para a investigação biológica,

---

25 "Direto do Plenário: Ministro Menezes Direito pede vista dos autos e suspende julgamento". Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=84383&caixaBusca=N>. Acesso em 07.07.2010.

26 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto do Min. Ayres Britto. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

27 *Idem*

"descortinando um futuro de intenso brilho para os justos anseios de qualidade e duração da vida humana.

Além de constatar os argumentos das duas correntes de opinião, em seu voto, o Ministro remete à declaração de Débora Diniz, antropóloga da UnB, para afirmar que "a questão não reside exatamente em se determinar o início da vida do *homo sapiens*, mas em saber que aspectos ou momentos dessa vida estão validamente protegidos pelo Direito infraconstitucional e em que medida"[28].

A Ministra Ellen Gracie não utilizou as informações trazidas na audiência, limitando-se a afirmar que "ficou sobejamente demonstrada a existência, nas diferentes áreas do saber, de numerosos entendimentos, tão respeitáveis quanto antagônicos, no que se refere à especificação do momento exato do surgimento da pessoa humana"[29].

Em seu voto-vista, o Ministro Menezes Direito somente se referiu à audiência pública para rebater uma questão trazida por alguns dos expoentes, de que a questão sobre o início da vida seria, em verdade, um "problema de regressão infinita"[30].

A Ministra Cármen Lúcia, que votou pela improcedência da ação, utilizou de informações trazidas pela audiência pública na fundamentação de seu voto, remetendo aos "numerosos estudos expostos" para afirmar que

> a pesquisa com células-tronco embrionárias abre possibilidades não obtidas com qualquer outra, sequer com as células-tronco adultas, porque essas não dispõem das características de totipotência que naquelas se contém, como antes acentuado[31].

O Ministro Ricardo Lewandowski foi quem demonstrou uma maior abertura para obter informações, durante a audiência pública. Em seu voto, o Ministro relatou a interação que teve com os pesquisadores na audiência pública:

> causa espécie *[sic]*, do ponto de vista ético, a lógica de cunho puramente voluntarista existente por detrás da resposta oferecida à pergunta por mim formulada, quando da audiência pública realizada nesta Suprema Corte, no tocante ao destino dos embriões congelados, segundo a qual sua utilização nas pesquisas estaria sujeita ao exclusivo alvedrio dos assim

[28] *Idem*

[29] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto da Min. Ellen Gracie. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

[30] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto do Min. Menezes Direito. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

[31] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto Cármen Lúcia Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

> chamados "genitores". O pragmatismo extremado de que se reveste tal solução parece-me deveras assustador[32].

Esse mesmo Ministro também remeteu à audiência com os especialistas para constatar a necessidade de um limite às pesquisas. Segundo ele

> mesmo aqueles que defendem, com ardor, as pesquisas com embriões humanos concordam em limitar no tempo a sua manipulação, fixando o prazo máximo de duas semanas para a extração das células-tronco mediante a destruição dos respectivos invólucros externos, como se verificou das audiências públicas realizadas no STF.[33]

O Ministro Eros Grau não se referiu ao que foi apresentado nas audiências públicas, a não ser para afirmar que "forças sociais manifestaram-se intensamente – de modo mesmo impertinente, algumas delas – em relação a matéria objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade"[34].

Da mesma forma, o Ministro Joaquim Barbosa não se referiu às audiências, a não ser para afirmar que "ficou demonstrado nos autos e nos debates, (que) nem mesmo a ciência está apta a afirmar, com precisão, o momento exato m que se inicia ou, ainda, que há vida"[35].

O Ministro Cesar Peluzo, que votou pela improcedência da ação, fez diversas referências ao apresentado pelos *amici curiae* e pelos cientistas na audiência pública. Em seu voto, pode-se inferir que o ministro remete a alguns argumentos trazidos na audiência para sustentar seu entendimento. Assim, afirmou que "nenhum dos muitos e ilustres cientistas ouvidos de um modo ou noutro nesta causa, favoráveis ou contrários à promoção de pesquisas com células-tronco de embriões, negou que o fenômeno vida se apresenta e define, em substância, tipicamente como processo"[36].

O Ministro Marco Aurélio não fez qualquer referencia à audiência pública em seu voto.

Já o Ministro Celso de Mello se limitou a citar declarações da Pesquisadora Mayana Zatz, para explicar que a utilização de células-tronco embrionárias não se

---

32 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto Ricardo Lewandowski Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

33 *Idem*

34 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto do Min. Eros Grau. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

35 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto Min. Joaquim Barbosa. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

36 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto Min. Cezar Peluso Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

equiparavam ao aborto.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes somente se referiu às audiências públicas para afirmar que "os depoimentos de renomados cientistas na audiência pública realizada nesta ADI n° 3.510 nos apresentam um futuro promissor em tema de pesquisas com células tronco originadas do embrião humano"[37]. As outras referências às audiências públicas presentes em seu voto serviram para apresentar sua visão sobre o papel que as audiências públicas desempenhariam para o STF. Segundo seu entendimento, as audiências públicas não cumprem apenas o papel de trazer mais informações para o julgamento do processo, mas seriam uma forma de exercício da democracia, demonstrando que o STF "pode, sim, ser uma Casa do povo, tal qual o parlamento"[38].

O Ministro deixa transparecer claramente, em seu voto, o caráter político das decisões proferidas pelo STF, buscando a legitimação democrática para tanto. Nesse sentido, chega a afirmar que a Corte representa o cidadão argumentativamente. Mais ainda, para o Ministro Gilmar Mendes, o debate democrático que culminou na Lei de Biossegurança não terminou no Poder Legislativo, mas continuou no Poder Judiciário "com intensidade ainda maior", de modo que a decisão do STF teria sido inegavelmente legítima democraticamente. Neste sentido, verifica-se o seguinte trecho de seu voto:

> um espaço aberto à reflexão e à argumentação jurídica e moral, com ampla repercussão na coletividade e nas instituições democráticas. Ressalto, neste ponto, que, tal como nos ensina Robert Alexy, *"o parlamento representa o cidadão politicamente, o tribunal constitucional argumentativamente"*.
> [...]
> O debate democrático produzido no Congresso Nacional por ocasião da votação e aprovação da Lei n° 11.105/2005, especificamente de seu artigo 5º, não se encerrou naquela casa parlamentar. Renovado por provocação do Ministério Público, o debate sobre a utilização de células-tronco para fins de pesquisa científica reproduziu-se nesta Corte com intensidade ainda maior, com a nota distintiva da racionalidade argumentativa e procedimental própria de uma Jurisdição Constitucional.
> Não há como negar, portanto, a legitimidade democrática da decisão que aqui tomamos hoje.[39]

[37] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto Min. Ricardo Lewandowski Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

[38] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto Min. Gilmar Mendes. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010.

[39] *Idem*

4. Análise crítica do tratamento dado pelo STF às Audiências Públicas

Da exposição anterior pode-se inferir que, em alguns momentos, há um descompasso entre a finalidade legal e a declarada pelos ministros, com relação ao instituto das audiências públicas. Em verdade, a finalidade das audiências públicas tem sido modificada por alguns ministros. Ao invés de se aterem a sua finalidade legal, de ser puramente informativa, elas tem sido vistas como modo de legitimação da Corte em seu novo papel de protagonismo político brasileiro.

No caso das células tronco, o Ministro Ayres Britto afirmou que as audiências públicas são um "notável mecanismo constitucional de democracia direta ou participativa"[40]. Para ele, ao abrir "suas portas para dialogar com cientistas não pertencentes à área jurídica" o STF pôde ver "debates tão subjetivamente empenhados quanto objetivamente valiosos"[41].

No mesmo julgamento, o voto do Ministro Presidente, Gilmar Mendes, foi mais incisivo ao afirmar que as audiências públicas eram uma forma de exercício da democracia, demonstrando que o STF "pode, sim, ser uma Casa do povo, tal qual o parlamento"[42]. Nesse sentido, ele chegou a declarar que a Corte representaria o cidadão argumentativamente e que o debate democrático que culminou na Lei de Biossegurança não teria terminado no Poder Legislativo, mas teria continuado no Poder Judiciário "com intensidade ainda maior".

Na audiência sobre interrupção terapêutica de gravidez em casos de fetos anencefálicos, o Ministro Marco Aurélio declarou que ela permitiria que a Corte concluísse "o processo com mais segurança" e que atenderia "aos interesses da sociedade em geral"[43]. Para ele, as audiências públicas seriam "da maior importância para termos a segurança jurídica e um avanço no campo cultural"[44].

---

40 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto do Min. Ayres Britto. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010

41 *Idem*

42 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.510. Voto do Min. Gilmar Mendes. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em 07.07.2010

43 "Chega ao fim audiência pública sobre interrupção de gravidez por anencefalia", Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=96101&caixaBusca=N>, Acesso em: 18.11.2009.

44 "Termina primeiro dia da audiência pública que discute a antecipação de parto em caso de malformação cerebral". Disponível em<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94958&caixaBusca=N>. Acesso em: 18.11.2009.

Na audiência pública sobre importação de pneus usados, o ministro Ayres Britto declarou que a audiência pública é um "mecanismo de democracia direta, com a participação da coletividade na tomada de decisões públicas". Segundo ele, elas seriam a abertura de um espaço democrático no âmbito do Poder Judiciário: "É o Judiciário reconhecendo que precisa da sociedade para a obtenção de dados, das informações de conhecimentos fundamentais para a produção de certas decisões"[45]. Nesse mesmo caso, a ministra Cármen Lucia disse que as informações técnicas disponibilizadas ajudariam o STF a "realizar a justiça como queremos realizar"[46].

4.1 Novo papel do STF e a necessidade de legitimação

Conforme exposto, a consagração do controle concentrado de constitucionalidade garantiu ao STF uma participação mais ampla nos debates que definem os rumos políticos nacionais. Esse novo papel, com novas atribuições, exigiu, também, inovações institucionais e procedimentais, destinadas a conferir legitimidade a um novo Judiciário.

Essas mudanças não são implementadas sem traumas e tensões entre os diferentes poderes. Uma atitude mais ativa do Poder Judiciário é uma novidade no cenário nacional, vista com ressalva por muitos. No entanto, também se vê que os Poderes Legislativo e Executivo têm conseguido dialogar com o novo Judiciário, em busca de alternativas para um projeto conjunto para o País[47].

Nesse sentido, dentre as mudanças necessárias para a viabilização desse novo Judiciário, estão os novos mecanismos de legitimação do STF. Esta legitimação não deve ser feita de modo arbitrário e fechado, sob pena de ser uma contradição em si. Deve haver abertura à participação democrática, uma vez que se mostra complicado, senão inaceitável, permitir-se que onze ministros nomeados pelo Presidente da

45 "Ministro Ayres Britto defende a realização de audiência pública no Judiciário", Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=92427&caixaBusca=N>, Acesso em: 18.11.2009.

46 "Termina audiência pública sobre importação de pneus usados". Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=92444&caixaBusca=N>. Acesso em: 18.11.2009.

47 Neste sentido, os Pactos Republicanos assinados pelos chefes dos três poderes, visando o incremento do acesso universal à Justiça, o aprimoramento da prestação jurisdicional, e o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade. Para mais informações: "II Pacto Republicano de Estado é assinado nesta segunda-feira (13) pelos chefes dos três Poderes". Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=106058&caixaBusca=N>. Acesso em: 07.07.2010.

República, com cargos vitalícios e independência funcional possam decidir sobre a constitucionalidade de leis que tratam de temas controversos e que foram votadas pelos representantes legitimados pelo voto da população.

É necessário que haja participação democrática nesse processo, num debate público sobre qual papel que o Judiciário deve ter em nosso projeto de Estado. Segundo Christine Peter, é imperioso que ocorra uma mudança no modo de se fazer e pensar a Jurisdição Constitucional no Brasil, de modo a admitir-se que a Corte Constitucional seja democraticamente influenciada. Para ela

> a autoridade individual terá que ceder lugar à autoridade legitimada, que necessariamente é colegiada e/ou democraticamente influenciada, o que tem como premissa organizativa a fórmula institucional e procedimental (ou mesmo de canais de participação da democracia direta, menos provável na minha visão)[48].

Neste cenário, é salutar que a atual composição da Corte esteja predisposta a se comunicar com a Sociedade, em busca de legitimação. E as audiências públicas se mostram um instrumento promissor para contribuir na legitimação da Corte. No entanto, este instrumento deve ser devidamente utilizado, sob pena de se tornar mero recurso de retórica, destinado a velar uma atitude autoritária e antidemocrática da Corte.

4.2 Críticas ao modo como tem sido implementadas as Audiências públicas

A primeira crítica que se faz às audiências públicas tal como estão sendo implementadas, refere-se ao alto grau de discricionariedade do Ministro Relator, que define diversos aspectos das audiências públicas monocraticamente. Aline de Suelli Salles Santos enumera[49] as seguintes decisões que o Ministro Relator pode tomar, sem que caiba recurso algum:

a) definir se a realização de audiência pública é necessária ou não (não há modo de provocação de terceiros);
b) definir os temas (que restringem o conteúdo da fala conforme art. 154, p.u., IV, do RISTF);
c) definir os habilitados (cujos critérios não são objetivados na norma, nem explicitados nos despachos); e
d) organizar e controlar a audiência.

48 SILVA (2005; 05-39)
49 SANTOS (2009/2010; 13, 14)

Para Aline Lisbôa Naves Guimarães, essa configuração do instituto demonstra que a participação da sociedade em audiência pública perante o STF não é considerado um direito, mas atende à conveniência do Relator[50].

Segundo Aline Santos, "uma possibilidade para aprimorar a participação social nos processos de audiência seria fazê-las funcionar associadas a consultas públicas, que poderiam

definir os temas a serem debatidos e critérios de seleção de habilitados" [51].

Outra crítica feita ao *modus operandi* das audiências públicas é que, a forma em que foram estruturadas até agora, por meio de apresentações individuais, sem interação entre os participantes, os Ministros e o público (presencial ou a distância), representou uma grande perda com relação aos debates públicos (diferente das audiências do Executivo e Legislativo). Aline Santos defende que se pense em mecanismos que enfrentem esta deficiência[52].

Além desses aspectos procedimentais, verifica-se que a mera existência do instrumento não implica o cumprimento da sua finalidade de legitimar a Corte. Conforme ressaltado, é necessário que haja atores preparados a utilizá-lo. E os atores que utilizam precipuamente o instrumento das audiências públicas são os ministros do STF e a sociedade brasileira (em especial, a comunidade jurídica especializada).

Para que o STF esteja preparado para se legitimar por meio das audiências públicas, recorrer-se-á teoria pragmática da norma jurídica de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Para essa teoria, a norma jurídica é uma mensagem pertencente a uma situação comunicativa, em que há um relator e um ouvinte. Quem fala não só transmite uma informação (relato), mas também impõe um comportamento (cometimento). Sendo assim, em cada mensagem-normativa haveria esses dois aspectos: o relato e o cometimento[53]. A professora Christine Peter explica que

> tal distinção permite esclarecer que os discursos normativos são dialógicos, no que se refere ao aspecto relato, e monológicos, no que se refere ao aspecto cometimento, de forma que o relato é sempre um *dubium* (não havendo limites para contestação), enquanto o cometimento é sempre um *certum* (ao endereçado só

[50] GUIMARÃES (2009; 89)
[51] SANTOS (2009/2010; 13)
[52] *Idem*
[53] FERRAZ JUNIOR (2006, 115)

> resta a posição passiva de cumprir a norma de determinado modo)[54].

O discurso jurídico só reconhece duas reações, a sua confirmação (compreensão da mensagem e concordar com ela) ou rejeição (compreensão da mensagem e discordar dela), pois legitimam o discurso como tal, mas a desqualificação (não compreender ou ignorar a mensagem) o aniquila. Em outras palavras, sempre que se não se compreende o discurso de alguém, ou simplesmente o ignora, a situação comunicativa se perde.

Nesse sentido, para que a postura do STF corresponda à finalidade de informar sobre aspectos técnicos e de legitimar a Corte perante a sociedade, conforme declarado pelos ministros para o instituto,é necessário que os ministros enfrentem os argumentos trazidos nas audiências públicas como enfrentam os argumentos de uma petição inicial ou de uma contestação. O que é inconcebível é que um Tribunal que busque dar alguma efetividade às audiências públicas desqualifique seu discurso, seja pela não-compreensão, seja por simplesmente ignorar suas informações e argumentos.

Da análise feita no julgamento da ADI 3.510/DF percebe-se que muitos ministros sequer levaram em conta qualquer argumento trazido pelos participantes da audiência. Os que as citaram, o fizeram com mera finalidade retórica, mas sem analisar os argumentos, sopesando-os, utilizando-os na construção de seus votos.

Assim, os discursos dos ministros mostram-se contraditórios e paradoxais, pois, proclamam a democratização e abertura implementadas pela audiência pública, mas não a levam em conta os argumentos dos expositores. A Professora Carolina Suptitz critica essa posição do STF, afirmando que, como está hoje implementada, a audiência pública constitui uma via de sentido único em que "as informações são colhidas para o fim de contribuir com a confecção do voto dos julgadores, num sentido de suprir-lhes de conhecimentos técnicos e bastante específicos", mas nunca haveria fluxo no sentido contrário, com os ministros ouvindo os pontos de vista e argumentos da sociedade[55].

Para que as audiências públicas se tornem verdadeiramente um instrumento de legitimação da Corte, é necessário que os argumentos e diferentes pontos de vista trazidos pela sociedade sejam levados em conta na construção da decisão. E para que isso ocorra, não basta um posicionamento adequado por parte dos ministros do STF.

54 SILVA (2005; 45)
55 SUPTITZ, (2008;)

Deve haver na sociedade atores capacitados para estabelecerem um diálogo com a Corte.

Conforme já exposto, segundo Christine Peter, a autoridade individual deve ceder lugar à autoridade legitimada, que é colegiada e/ou democraticamente influenciada. Para isso é necessário que existam cidadãos capazes de perceber "nas suas relações intersubjetivas, as premissas pré-compreensivas individuais, coletivas e difusas", de modo que as levem ao bojo da discussão constitucional, "em busca de sínteses que possam representar, ainda que momentaneamente, a pré-compreensão coletiva do grupo a que pertence, cultural ou institucionalmente"[56].

A sua proposta é que se construa uma nova cultura de ensino jurídico, em que se formem cidadãos críticos, participativos e, acima de tudo, cientes de seu papel na democracia brasileira[57]. Para ela, o cidadão educado e participante da sociedade aberta é aquele que:

> a) conhece as decisões da Corte Constitucional, tendo a chance de contextualizá-las, no plano social, político e econômico do seu país;
> b) conhece a política governamental e parlamentar de densificação das normas constitucionais;
> c) consegue individualizar os argumentos utilizados pelos juízes da jurisdição constitucional, bem como a retórica do Tribunal Constitucional;
> d) tem liberdade democrática para criticar as decisões tomadas pela Corte, de forma científica e bem articulada.[58]

Em verdade, constitui condição *sine qua non* para a configuração das audiências públicas como instrumento de legitimação da Corte que haja atores capazes a estabelecer um diálogo com a Corte[59].

Conclusão

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o controle concentrado de normas, dando ao STF nova estatura perante os outros poderes. Devido a essa ampliação de atribuições do STF, questões relevantes para toda a Sociedade brasileira

[56] SILVA, (2005; 05-39)
[57] *Idem*
[58] *Idem*
[59] Esse diálogo não deve se encerrar no término dos processos, mas se deve se continuar posteriormente, pela fiscalização e crítica das decisões do Tribunal.

passaram a ser objeto da deliberação dos onze ministros, sob a forma de questionamento sobre a constitucionalidade das leis. Nesse sentido, fez-se necessário que a Corte buscasse legitimação perante a sociedade para exercer a Jurisdição Constitucional.

Sob esse aspecto, verificou-se que importantes avanços foram feitos, como a ampliação da legitimidade para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade, as audiências públicas e dos *amici curiae.* Verificou-se que as audiências públicas, em específico, possuem como finalidade expressa na lei a de informar a Corte com depoimento de pessoas com experiência e autoridade na matéria em questão. No entanto, inferiu-se das declarações dos ministros que as audiências públicas têm sido utilizadas para a legitimação da Corte para seu novo papel de protagonismo político brasileiro.

Percebeu-se que, do modo como têm sido implementadas no STF, as audiências públicas não seriam instrumentos de abertura democrática, mas velariam uma atitude autoritária da Corte pelas seguintes razões:

a) o Ministro Relator tem alta discricionariedade para decidir monocraticamente sobre praticamente todos os aspectos da audiência pública (definir se a realização de audiência pública é necessária ou não; definir os temas; definir os habilitados e organizar e controlar a audiência);

b) não cabe recurso da decisão que indefere a participação na audiência;

c) até hoje as audiências foram estruturadas por meio de apresentações individuais, sem interação entre os participantes, os Ministros e o público, o que representa uma grande perda com relação aos debates públicos;

d) na ADI 3.510/DF os ministros não levaram em conta nenhum dos argumentos trazidos na audiência pública.

Por fim, concluiu-se que é necessária a construção de uma nova cultura de ensino jurídico, em que se formem cidadãos críticos, participativos e, acima de tudo, cientes de seu papel na democracia brasileira[60].

Em verdade, constitui condição *sine qua non* para a configuração das audiências públicas como instrumento de legitimação da Corte que haja atores capazes a estabelecer um diálogo com a Corte.

[60] SILVA (2005; 05-39)

Referências bibliográficas

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5a Ed. Coimbra : Almedina, 2002, pp. 888-893;

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Teoria da Norma Jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2006

GUIMARÃES, Aline Lisbôa Naves. Participação Social no Controle de Constitucionalidade: o desvelamento nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Curso de Mestrado em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília. Brasília : 2009

MARTINS, Tahinah Albuquerque. Audiência Pública na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510/DF: Breves Considerações. Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília, ano 1, out. 2007. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/87/60>. Acesso em: 07.07.2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. A influência do pensamento de Peter Häberle no STF. Consultor Jurídico, 10 abr. 2009. Disponivel em: <http://www.conjur.com.br/2009-abr-10/pensamento-peter-haberle-jurisprudencia-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 18.11. 2009.

MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo : Saraiva, 2007, p. 1054

SANTOS, Aline de Sueli Salles. Que boca é esta? Limites e possibilidades das novas audiências públicas na legitimação democrática do STF. Observatório da Jurisdição Constitucional Ano 3, 2009/2010. Disponível em < http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/262/218> , Acesso em: 07.07.2010

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Hermenêutica de Direitos Fundamentais. Brasília, Brasília Jurídica, 2005, p. 146.

_____. Interpretação constitucional no século XXI: o caminhar metodológico para o concretismo constitucional sob a influência de Peter Häberle. Direito Público. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público

SUPTITZ, Carolina Elisa. LOPES, Ana Paula de Almeida. Audiência Pública: democracia participativa e plural?. In In: XVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008, Brasília/DF. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008.