

# ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Alexandre Lagoa Locatelli<sup>1</sup>  
Luciana de Toledo Temer Lulia<sup>2</sup>

**RESUMO:** Estudaremos as audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com o fito de analisarmos se os benefícios teóricos dessa prática, quais sejam maior legitimidade democrática e embasamento técnico para as decisões, são observados em concreto, na prática Brasileira. Para tanto, será observado, em especial, a frequência dos Ministros nas audiências, bem como o número de citações que eles fazem em seus votos dos argumentos trazidos nas audiências, demonstrando os impactos que elas têm ou não na formação das razões de decidir. Concluiremos, assim, se os benefícios teóricos das audiências públicas são observados na prática atual. Utilizaremos, nesse estudo, o método dedutivo, pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira, bem como dados estatísticos.

**Palavras-chave:** Audiência pública. Supremo Tribunal Federal. Participação popular.

**ABSTRACT:** We will study public hearings within the scope of the Supremo Tribunal Federal, in order to analyze whether the theoretical benefits of this practice, which are democratic legitimacy increase and technical basis for decisions, are observed in concrete, in Brazilian practice. To this end, it will be observed, in particular, the frequency of Ministers in the hearings, as well the number of citations they make in their votes of the arguments brought in the hearings, demonstrating the impacts they have or not in the formation of the reasons for deciding. We will conclude if the theoretical benefits of public hearings are observed in current practice. In this study, we will use the deductive method, national and foreign bibliographic research and statistical data.

**Keywords:** Public hearing. Supremo Tribunal Federal. Popular participation

## INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar se as audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal vêm obtendo os resultados que dela se esperam, contribuindo para melhores decisões. Ditas audiências, realizadas no âmbito do Judiciário desde 2007 em nosso país, tem a pretensão de, com ampla participação popular, fornecer subsídios teóricos para as decisões, bem como aumentar a legitimidade democrática. Para tanto, inicialmente veremos a evolução histórica e o conceito do instituto. Após, apresentaremos os principais ganhos que podem ser obtidos por ocasião da realização de audiências públicas. Com essas informações em mente, poderemos analisar dados estatísticos e teóricos a respeito das

---

<sup>1</sup> Mestrando em direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove), SP, Brasil. E-mail: alexandre@ccladv.com.br

<sup>2</sup> Doutora em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, Brasil. E-mail: Luciana.temer@gmail.com

audiências públicas no Supremo Tribunal Federal, com o fito de cotejar se esses ganhos são observados ou não. Verificaremos, principalmente, a quantidade de audiências que são marcadas, se os Ministros se fazem presentes ou não e se há referências expressas às menções realizadas nas audiências nos votos dos Ministros. Por fim, compararemos a utilização das audiências públicas no Brasil com os Estados Unidos, país com mais tradição na utilização dessa figura. Deste modo, está delineado o nosso problema: do modo como ocorrem hoje, as audiências públicas conseguem atingir o fim a que se destinam? Em outras palavras, quando temos audiência pública em um julgamento, temos também maior legitimidade democrática e embasamento argumentativo nesses julgados, ou as audiências fazem pouca diferença? A importância e a pertinência do tema se mostram claras, uma vez que as audiências públicas normalmente são utilizadas em *hard cases*, casos com extrema repercussão na vida das pessoas e ampla cobertura midiática, de forma a ser do interesse geral a obtenção da melhor decisão, pacificando a questão. Utilizaremos o método dedutivo, com pesquisa prioritariamente bibliográfica, consubstanciada em literatura nacional e estrangeira.

## DO CONCEITO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

Para que possamos analisar corretamente a relevância prática das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal, imperioso se faz a delimitação de seu conceito e origens históricas. Ao tentarmos definir a gênese das audiências públicas, nos deparamos com uma tarefa inexecutável. Na trajetória da humanidade, contamos com mais de uma figura assemelhada ao que entendemos hodiernamente por audiência pública, de forma a não ser possível determinar com exatidão sua origem. Alguns autores apontam que seu surgimento guarda relação com o direito anglo-saxão<sup>3</sup>, especialmente no direito Inglês (DAL BOSCO, 2002, p. 148) (E SILVA; SANTOS; PAULINO, 2003, p. 238), nas *public hearings*, embora não delimitem uma data ou ocasião da primeira audiência. Outros autores que tentam melhor delimitar, apontam que essas primeiras *public hearings* ocorreram na Inglaterra dos séculos XVIII e XIX, relacionado ao processo de “enclosure” (KEMP, 1985, p. 179), muito forte nesse período, que consistia em uma espécie de processo judicial para

---

<sup>3</sup> Alguns Autores apontam também as *enquête administrative*, francesa, como suposta origem (E SILVA; SANTOS; PAULINO, 2003, p. 238), mas novamente sem precisão de datas.

consolidar (fechar) pequenas propriedades rurais de determinada localidade em prol de uma só, de grande proporção. Esse procedimento serviu, em especial à indústria têxtil.<sup>4</sup>

De fato, o direito anglo saxão, com a prática consuetudinária do *commom-law*, pautado muito mais em decisões dos tribunais do que em lei escrita, incorporou e propagou a figura da audiência pública. Já que as decisões são vitais para a formação do direito, as audiências públicas tinham o condão de aprimora-las e, conseqüentemente, o próprio sistema jurídico. Não se nega tal fato, apenas entendemos não ser possível definir com exatidão que essa é a origem do atual instituto. Inclusive, se nota dificuldade da doutrina em apontar exatamente o momento de seu surgimento.

Corroborando a impossibilidade de definir essas *public hearings*, do período da *enclosure*, como a origem das atuais audiências públicas, está o fato de que os povos antigos possuíam uma figura similar. Os Gregos antigos se reuniam na colina de *Pnyx* para as *Ekklesías* (assembleias) (REIS, 2018, p. 53), com grandes debates públicos, em que era exercida a democracia direta. Todos os considerados cidadãos podiam fazer uso da palavra e do voto, numa verdadeira audiência pública, na acepção da palavra. Embora a maior parte dos habitantes fosse excluído dessa vida pública, o povo poderia ouvir os oradores e sempre os faziam “boquiaberto, imóvel em seus bancos de pedra” (COULANGES, 2006, sem paginação). Se entendermos as audiências públicas como um momento em que o povo tem direito à palavra e que, com esta, pode influenciar a opinião de outros, as assembleias gregas são verdadeiras audiências públicas.

No exemplo ateniense, as audiências públicas eram realizadas especialmente para a função do poder que hoje chamaríamos de Legislativo (embora em certo grau misturado com o Judiciário), enquanto no caso inglês apenas para o Judiciário, todavia em ambos os casos se concedia voz as pessoas para embasar as escolhas. Assim, no nosso entender, eleger as *public hearings* como a origem do atual instituto seria um exercício discricionário. Claramente o modelo inglês é muito mais parecido com o atual instituto, mas similitude não é critério de definição, caso contrário não poderíamos definir o quatorze bis como um avião, se comparado a um *boing* moderno ou a democracia grega uma democracia, se comparado à atual.

---

<sup>4</sup> Nesse período “a quantidade de algodão em bruto importada pela Grã-Bretanha subiu de 11 milhões de libras-peso em 1785 para 588 milhões em 1850; a produção de tecidos aumentou , de 40 milhões para 2,025 bilhões de jardas” (HOBBSAWM, 1982, p. 54), dando azo a essa necessidade social do país por maiores terras, que poderiam ter maior produtividade.

Assim, queremos demonstrar que os dois modelos podem ser usados para entendermos e definirmos o conceito moderno de audiência pública. Inclusive, no que tange ao fato de as audiências públicas poderem ocorrer tanto no legislativo, para discussão de proposta de lei, quanto no âmbito do judiciário, para julgamentos.

No Brasil, de longa data já existe a audiência pública no Legislativo, mas no Judiciário é uma novidade recente, sendo estipulado em lei apenas em 1999, nas leis números 9.868/99 e 9.822/99. Ainda assim, a primeira audiência pública ocorreu apenas em 2007 por ocasião do julgamento da ADIn nº 3.510, que versava sobre a lei de biossegurança. (SIQUEIRA; DE SOUZA, 2019, p. 276-277) (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p.332) (GODOY, 2015, p. 138), (LULIA; DOMINGUES, 2018, p. 2481-2482). Para fins do presente artigo, nos ateremos apenas aos casos que envolvam o Poder Judiciário, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que regulamentou o tema em seu regimento interno, por meio da emenda regimental número 29, de 18 de fevereiro de 2009, estabelecendo o modo de funcionamento dos trabalhos e a competência dos Ministros para designação. Portanto, audiência pública pode ser definida como:

Un mecanismo institucional de participación ciudadana que habilita a las personas, a título individual o en representación de un colectivo, a exponer, en pie de igualdad y ante las autoridades responsables de la toma de decisión, su opinión y/o propuesta respecto de una política pública que le afecta directa o indirectamente<sup>5</sup>. (EBERHARD, 2017, p. 34).

Portanto, audiência pública, no âmbito do Judiciário, será uma sessão aberta ao público pré-selecionado para manifestação direta a respeito do tema que será julgado. Claramente não se trata da manifestação geral e irrestrita, devem ser observadas as normas para que o cidadão ou a instituição tenha direito à palavra, evitando uma audiência interminável. Entretanto, deverá ser respeitado, o máximo possível, a oportunidade daqueles que serão afetados, diretamente ou indiretamente, sejam contrários ou a favor do tema, de se manifestarem. A autoridade competente, por meio da audiência pública, abre espaço para manifestação antes do julgamento (SOARES, 2002, p.261), ouvindo o público especializado naquele tema, apontando fundamentos variados de ambos os lados

---

<sup>5</sup> Nossa tradução: um mecanismo institucional de participação cidadã, que habilita as pessoas, a título individual ou coletivo, a expor, em pé de igualdade e antes da tomada de decisão, suas opiniões ou propostas a respeito de uma política pública que o afeta direta ou indiretamente.

(MOREIRA, 2011, p.35). Essas opiniões não tem o fito de vincularem os julgadores, visto o caráter consultivo (SOARES, 2002, p.261).

## **DOS BENEFÍCIOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Uma vez estabelecido o conceito do instituto, podemos passar agora a melhor análise de seu funcionamento, em especial dos benefícios oriundos de sua utilização. Nesse sentido, dois aspectos são levantados como as principais vantagens da audiência pública: i) A matriz democrática de seu funcionamento, que permite ampla participação popular; ii) A possibilidade de melhor embasamento técnico para a decisão, com apresentação de diversos argumentos/dados que só experts na área poderiam trazer. Quando se trata de benefícios da audiência pública, muitos são os trabalhos que apresentam a matriz democrática como grande benefício (LULIA; DOMINGUES, 2018, p. 2483-2484), (LEAL; MAAS, 2010, p. 47), (SIQUEIRA; SOUZA, 2019, p. 281), sob a premissa de que os membros do Judiciário proferem decisões que afetam a tantos sem terem sido eleitos (o que os tornariam menos legítimo para tal) e o cenário de ativismo judicial, em que algumas decisões possam invadir outra função de Poder. Foge do escopo do presente trabalho a investigação de se o Judiciário goza de legitimidade democrática e quais os limites de sua atuação para evitar o ativismo, sendo certo que ambos os temas são objetos de inúmeros e extensivos trabalhos próprios. No entanto, não esquivaremos de tecer alguns comentários a esse respeito para sedimentar a base do presente estudo, possibilitando conclusões posteriores.

A vida em sociedade só é possível quando abrimos mão de algumas liberdades individuais em prol do ganho coletivo. Para tanto, há que se estabelecer regras que serão gerenciadas pelo Estado (coercitivamente, se necessário). Como inexiste uma forma perfeita para escolha dessas regras e elas também não são unânimes entre todo o povo, a melhor solução encontrada foi por meio da maioria - que, no nosso caso, é a maioria dos representantes e não a maioria do povo de forma direta - (DAHL, 2001, p.67), sendo um Estado que adote tais regras, *a priori*, democrático. A democracia, portanto, é um governo estabelecido pelo cumprimento de regras previamente determinadas pelo povo. Enquanto essas regras forem escolhidas de forma livre pelo povo e forem obedecidas, estaremos em uma democracia. O fato de os membros do judiciário não serem eleitos, não retira a matriz democrática, já que previamente foi decidido que seus membros não seriam eleitos. Posto isto, o que se pode sustentar em contrário é o fato de onze Ministros, não eleitos, decidirem questões que afetem os mais de duzentos milhões de habitantes, às vezes

contrariando o chefe do Executivo e o Legislativo, todos esses representantes diretos do povo.

Nesse sentido, temos de observar até que ponto o Judiciário está realmente fazendo seu papel (democraticamente convencionado) ou está ultrapassando seus limites, invadindo outras funções de poderes. Assim, se constata sim um movimento de expansão da autoridade do Supremo Tribunal Federal em relação aos outros poderes, denominado, por Oscar Vilhena (2008, p. 445), de “supremocracia” e que preocupa do ponto de vista de legitimidade democrática. Logo, devemos analisar se a Corte cumpre seu papel designado ou se estará agindo para além de suas funções, com ativismo. De início, insta salientar que o Tribunal Constitucional possui uma função também política e não meramente jurídica (DAHL, 2009, p. 25), já que seu objeto de trabalho é um documento de origem jurídico/político. Assim, devemos analisar sua atuação não apenas como um órgão jurídico, mas também político – ainda que se respeite a diferença de papéis com outras funções do poder. Dentro da função da corte constitucional, inegável a importância do controle de constitucionalidade, visto que é fundamental para se colocar um freio na maioria parlamentar, especialmente quando suas atitudes ignorem a soberania popular (ACKERMAN, 2009, p. 41), sendo essa uma forma da corte agir democraticamente dentro de seus limites, mesmo invalidando atos do Legislativo. Inclusive, essa preocupação com os excessos que as maiorias possam fazer em uma democracia, denominado tirania da democracia, não é novo. Tocqueville (2005, p. 294) já considerava “ímpia e detestável a máxima de que, em matéria de governo, a maioria do povo tem o direito de fazer tudo”. Sempre foi uma preocupação esse excesso de poder que a maioria tem.

Por outro lado, há quem sustente que o Judiciário não está apto para julgar determinadas matérias (em especial grandes questões políticas), já que tende a ter uma visão estritamente jurídica, com apego aos textos legais (WALDRON, 2010, p. 121 -126). Em que pese as divergências na doutrina, fato é que o controle de constitucionalidade existe, o Supremo Tribunal Federal é legitimado na Constituição para guardá-la, julgando os assuntos a ela pertinentes. A questão é realmente analisar até onde ele pode fazê-lo. A fronteira, entre o legítimo e o excesso, está até onde se admite o ativismo judicial, assim denominado o papel proativo do Judiciário, decidindo questões para além de suas funções. Como sempre, alguns doutrinadores entendem ser necessário e legítimo esse movimento (BARROSO, 2003) (DA SILVA, 2002), frente a principiologia presente no texto da constituição, enquanto outros o combatem (STRECK, 2012) (HORBACH, 2007), sob o julgo

de ser discricionário e “decisionista”. Todavia, o certo é que nem quem é a favor acha que pode ser usado indistintamente, atropelando os outros poderes.

Portanto, o problema central não é o fato de que onze Ministros não eleitos estejam contrariando o Executivo ou o Legislativo e sim que um poder invadiu a função de outro. Isso não seria admitido, nem mesmo que o judiciário fosse eleito. Com isso temos que a legitimidade democrática do Judiciário esbarra nos limites de sua atuação. Para aqueles que se preocupam com carência de legitimidade democrática no Judiciário, as audiências públicas são uma forma de balancear esse déficit, uma vez que conta com ampla participação popular, que servirá como base para o Judiciário decidir matérias, por exemplo, em que o Legislativo foi omissivo. Entendemos, pois, que a audiência pública, por si só, não tornará uma decisão com mais legitimidade democrática. Caso se considere que onze Ministros não eleitos não possuam legitimidade democrática para determinada decisão, não é o fato de ouvir o povo (por meio de audiência pública) que os tornará automaticamente legitimados. A fronteira do legítimo está no limite de competência do Judiciário. Sempre que estiverem dentro da competência, serão legítimos e sempre que estiverem fora, não o serão. A audiência pública jamais tornará uma atitude que exceda a competência em algo legítimo.

Para nós, o reforço de legitimidade democrática de uma audiência pública consiste no fato de que a decisão não será uma mera “canetada”, será ouvido o povo para adoção de uma melhor decisão que possa ser mais benéfica para todos, mais acertada para a sociedade. Todavia, sempre dentro da competência legítima do Supremo Tribunal Federal, determinado pela Constituição. Se ultrapassada essa barreira, a decisão jamais será “mais legítima” por ocasião de uma audiência pública. Será, sim, um excesso irregular.

Destarte, pode-se invocar a tese de Härbele (2014, p. 27), de que a interpretação constitucional deve ser feita por todos, todo mundo que vive da norma à interpreta, e não apenas onze Ministros, sendo a participação popular na audiência pública um modo dos cidadãos co-interpretarem a norma. De outra banda, tem-se como segundo benefício apontado para as audiências públicas que os argumentos trazidos podem embasar melhor a fundamentação, levando a uma decisão mais precisa. Nesse sentido:

Dentre os efeitos diretos, podemos incluir o esclarecimento sobre a matéria ou circunstância de fato, oportunidade para se debater teses opostas, ampliação e fomento do debate na Corte e trazer maior pluralidade ao processo constitucional. Já os efeitos indiretos são a ampliação e fomento do debate fora da Corte, aproximação entre a sociedade e Supremo Tribunal

Federal e a aferição de efeitos do julgado realizando um prognóstico do comportamento social diante da decisão a se tomar (MOREIRA, 2011, p. 61).

Em questões técnicas, como medicina e engenharia, inegável que a existência de membros da sociedade *expert* no assunto trarão benefícios para o julgamento, possibilitando ao decisor entender o escopo técnico do assunto. Ainda, naquelas decisões que terão um condão político elevado, uma vez que os membros da corte não são políticos por excelência, a possibilidade de ouvir setores da sociedade com vivência política também dará maior embasamento para a decisão. Em sentido oposto, há que se preocupar com a qualidade daqueles legitimados para exposição, para verificar se o discurso realmente irá ajudar no discernimento ou será de mera opinião ou pseudo ciência embasado em dados mal colhidos e malabarismos lógicos (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p 343-345). Essa preocupação é real e deve ser trabalhada para melhor prática das audiências públicas. Uma vez que se oportuna que a sociedade participe, sob a ótica de fornecer melhores argumentos/dados para a tomada de decisão, espera-se real contribuição e não que essa participação não passe de mera opinião, eivada em cristalizações do senso comum ou de uma ciência distorcida. Dito isto, as audiências públicas podem ajudar a garantir maior legitimidade democrática e embasamento técnico/teórico das decisões, mas sempre com cautela, não aprioristicamente.

## **DO RESULTADO PRÁTICO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA**

No presente ponto, já superamos a demarcação da evolução histórica e conceituação do instituto, bem como a apresentação das principais vantagens de sua utilização. Agora, mister se faz analisarmos se na prática esses benefícios também são observados. Para essa análise, verificaremos se os Ministros se fazem presentes nas audiências e se eles utilizam o que ali for discutido como fundamentação em seus votos. Nos aproveitaremos de dados estatísticos obtidos em outras pesquisas para essa análise. Nesse sentido, o mais completo levantamento localizado foi produzido por Leal; Herdy; Massadas (2018, p. 348-364), pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro, que analisaram as audiências públicas ocorridas entre 2007 e 2017. Por esse trabalho foi constatado que no período tivemos 23 convocações de audiências públicas para um total de 22 audiências (duas foram simultâneas). Luiz Fux convocou seis audiências e Gilmar Mendes quatro, sendo os dois que



mais convocaram, enquanto cinco Ministros convocaram apenas uma audiência, como Barroso e Weber (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p 348).

A média de audiência pública por ano fica em 2,2. Para sabermos se esse número é elevado ou não, basilar se faz consultarmos outros dados. Para fins de comparação, se pegarmos apenas o ano de 2017, o STF teve 105.294<sup>6</sup> decisões finais. Claramente, as audiências públicas envolvem *hard cases*, razão pela qual não seria justo comparar com o número total de julgamentos. Por outro lado, só em 2017 foram 89<sup>7</sup> decisões de casos com repercussão geral, que são casos mais complexos. Dessa forma, é possível concluir num primeiro momento que o número de audiências públicas realizadas é baixo, até por conta de não ser aplicáveis a todos os casos. Todavia, independente da causa, a consequência que já pode ser apontada é que, em termos gerais, as audiências públicas possuem um impacto mínimo na quantidade de temas decididos pelo STF. Por mais que o instituto possa ser útil, é extremamente pouco utilizado. Para fins de atualização e melhor posicionamento, a última audiência pública foi convocada originalmente para 10/02/2020, recebendo o número de “audiência pública 29”<sup>8</sup>, sendo que o estudo apresentado tratou das primeiras 22 audiências. Ou seja, se percebe que a baixa média de audiências por ano se mantém, em 2019 foram apenas três audiências públicas<sup>9</sup>. Observada a pequena quantidade de audiências, devemos agora analisar se essas poucas conseguiram atingir o fim que deveriam (aumentar a legitimidade democrática e fornecer subsídios para as decisões) ou se deixam a desejar nesses aspectos também. Para tanto, o modo objetivo de auferir essa medição seria pela frequência dos Ministros e pela citação de trechos das audiências nos votos. De um universo de 19 audiências que puderam ser analisadas, nove – praticamente metade - contaram com apenas um Ministro. Em três audiências quatro Ministros estavam presentes e em outras três audiências mais três Ministros. Por fim, quatro audiências tiveram dois Ministros (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p 354).

<sup>6</sup>Supremo Tribunal Federal. Portal STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesgeral>. Acesso em: 15/04/2020

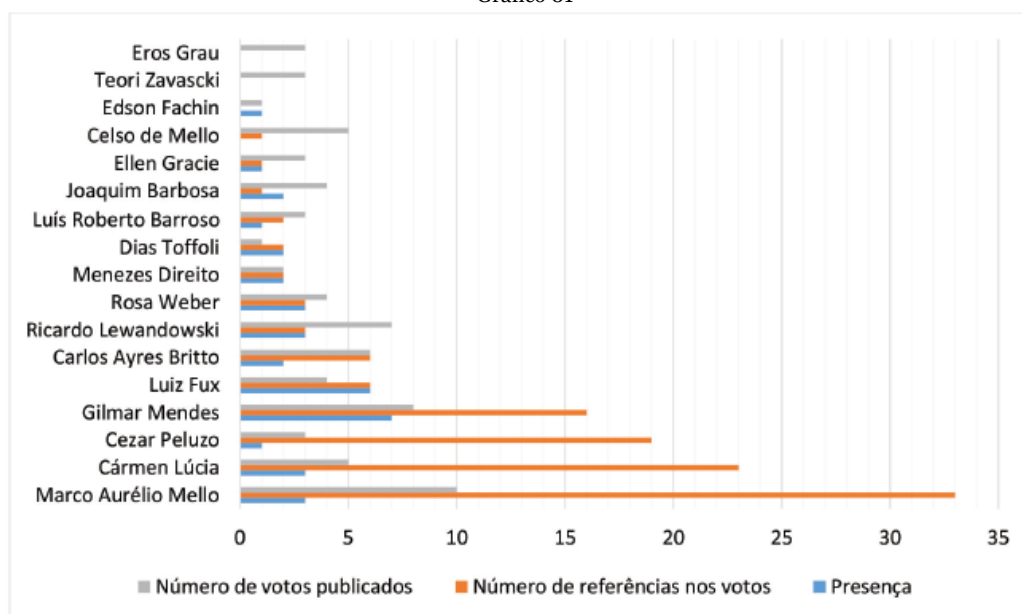
<sup>7</sup>Supremo Tribunal Federal. Portal STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesgeral>. Acesso em: 15/04/2020

<sup>8</sup>Supremo Tribunal Federal. Portal STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 15/04/2020

<sup>9</sup>Supremo Tribunal Federal. Portal STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 15/04/2020

O número, analisado individualmente, é extremamente alarmante, demonstrando uma baixa assiduidade dos Ministros, sendo que em praticamente metade estivera presente só o relator. Entretanto, somente por esse dado não se consegue auferir se realmente os Ministros tiveram contato com os fatos/argumentos trazidos na audiência, já que poderiam obtê-los obter de outra forma, como encaminhando seus assessores para as audiências ou lendo a transcrição completa que fica disponibilizada, inclusive, no portal eletrônico do STF. Contudo, inegável que prestigiar a audiência seria a melhor forma de ter contato com o público que lá está expondo, possibilitando até a elaboração de questionamentos no momento da audiência. Não defendemos a necessidade ou obrigatoriedade da presença do Ministro. O instituto pode muito bem funcionar com a presença de assessores, mas é inegável que se o Ministro puder se fazer presente, enriquecerá o debate e sua assimilação sobre o que for apresentado. Há quem sustente que a pouca presença de Ministros se dê em razão das formas que as audiências ocorrem, como mera exposição dos fatos relacionados, sem contar com um espaço destinado a um profundo debate entre as ideias (GODOY, 2015, p. 151). Para avançarmos na análise, não podemos ficar apenas na presença dos Ministros, forçoso cotejarmos esse número com às referências às audiências públicas nos seus votos, observando o gráfico a seguir:

Gráfico 01



Fonte: (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p 359).

Esses dados conseguem demonstrar com precisão a subutilização das audiências públicas. Notamos que três Ministros publicaram votos em ações que tiveram audiências

públicas e não fizeram uma referência sequer ao assunto. Dois deles nem participaram e nem citaram, o outro, esteve na audiência, todavia não conseguiu aproveitar nada para seu voto. Ao todo, seis Ministros fizeram até três referências em seus votos. Chama a atenção o caso do Ministro Celso de Mello que publicou cinco votos, nunca esteve em nenhuma audiência e fez apenas uma referência. Apenas dois Ministros estiveram em mais de cinco audiências, o Ministro Luiz Fux em seis e as referenciou também em seis oportunidades e Gilmar Mendes, que esteve em sete e conseguiu 16 citações. Por seu turno, o Ministro Cezar Peluzo, que embora só tenha ido a uma audiência, fez 19 citações, demonstrando que é possível o Ministro utilizar os argumentos das audiências mesmo sem ter estado presente, possivelmente com o auxílio de seus assessores. O Ministro que mais utilizou as audiências foi o Ministro Marco Aurélio Mello, com 33 referências em 10 votos. Dessas 33 referências, 30 foram em audiências por ele convocadas (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p 360). Assim, observa-se que são poucas as audiências públicas realizadas, quase nunca com os Ministros presentes (em nenhuma delas tivemos cinco Ministros) e menor ainda a quantidade de referências. O estudo realizado entre 2007 e 2017 por Leal, Herdy e Massadas localizou um total de 118 referências às audiências públicas em 10 anos! É um número muito baixo. Esse estudo levantou que 434 pessoas foram ouvidas, para apenas 118 referências em 73 votos publicados.

Se fizéssemos a média teríamos 1,6 referências por voto e uma referência a cada 3,6 pessoas ouvidas<sup>10</sup> isso sem contar o número ínfimo de audiências públicas realizadas dentro do cenário total de julgamentos da Corte. Pelo exposto, se constata que em que pese o fato de as audiências públicas serem um instrumento valioso para aprimoramento de decisões, especialmente em casos que envolvam grande interesse social, se percebe uma baixa utilização e menor ainda aproveitamento dos argumentos nelas aduzidos. Outros trabalhos que fizeram levantamentos estatísticos concluem da mesma forma (SOMBRA, 2017, p. 264) É claro que se trata de um instituto recente em nossa realidade, todavia não se nota muita evolução de sua utilização nos últimos anos, sua função aparenta estar igual a das primeiras audiências por aqui.

Não temos a pretensão de realizar um estudo comparado, mas podemos trazer apontamentos de países como os Estados Unidos, em que a doutrina conclui que as Cortes consideram em seus votos as informações dos amigos da corte/ audiência pública.

---

<sup>10</sup> Fonte: LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018; Elaboração própria.

Por exemplo, no caso do célebre julgamento de 1961 do caso *Mapp v. Ohio*<sup>11</sup>, nenhuma petição das partes trouxe a argumentação da regra de exclusão, extremamente importante até hoje (que versa a respeito da inadmissão de provas obtidas ilegalmente). Ao contrário, isso foi trazido por um *amicus* (American Civil Liberties Union), se não fosse pelo *amicus curiae* e pelo Ministro que prestou atenção em sua manifestação, essa questão nunca teria sido julgada (COLLINS JR, 2004, p. 815). O mesmo estudo ainda aponta que em muitas oportunidades o julgador deixa explícito em seu voto o fato de alguma posição contar com grande apoio popular (com base na quantidade de petições de *amicus* que ele recebe) (COLLINS JR, 2004, p. 814). Por conta da maior utilização desse instituto nos Estados Unidos, muitos são os trabalhos que tentam determinar de forma objetiva (empiricamente) seu grau de influência nas decisões.

Um dos mais interessantes foi realizado mediante pesquisa com os assessores dos Ministros, verificando quando e em quais casos eles leram as petições dos *amicus curiae*. O estudo conclui que esses documentos de fato foram lidos e usados para embasar os julgamentos (LYNCH, 2004, p. 5-6). Alguns pontos de destaque podem ser apresentados: 70% dos entrevistados (sempre assessores) admitiram uma especial atenção para quando a interferência como *amicus* fosse realizada pelo *solicitor general* (uma espécie de procurador no direito anglo saxão). Ainda, se demonstrou que os assessores teriam maior predisposição para ler memoriais apresentados por grandes acadêmicos do direito (LYNCH, 2004, p. 23), o que poderia conferir, *a priori*, maior qualidade técnica ao documento do que em relação a um membro qualquer da sociedade. Ainda, no que tange ao aproveitamento dos memoriais, 83% dos entrevistados alegam que ao menos passam o olho em todas as contribuições (LYNCH, 2004, p. 23). No Brasil desconhecemos pesquisa em igual sentido, mas a julgar pelo número de referências às contribuições das audiências públicas, o número deve ser imensamente inferior, especialmente quando o Ministro não convocou a audiência.

Em conclusão a esse estudo, 56% dos entrevistados afirmaram que preferem ler memoriais de *amicus* para casos muito técnicos (ponto que sustentamos ser interessante haver audiências públicas), 23% preferem utilizar quando o advogado da parte não faz uma petição muito esclarecedora e 14% alegam ser inúteis, vias de regra (LYNCH, 2004, p. 23).

---

<sup>11</sup> Em 1957 a polícia entrou à força na casa da Sra. Mapp e conduziu uma busca depois de receber uma dica de que havia evidências de um atentado lá. Não se localizou nenhuma prova a esse respeito, mas no decurso da busca a polícia descobriu material sexualmente explícito, proibidos à época em Ohio. Mapp não deu permissão à polícia para entrar em sua residência, afirmando que eles não tinham mandado.

Se pensarmos que os Estados Unidos contam com larga tradição desses institutos, que os estudos mostram que eles são largamente utilizados, nos parece grande o número de assessores que entendem inúteis a utilização de memoriais de *amicus curiae*, de modo a possibilitar que no Brasil esse número seja ainda maior. De fato, o que se nota por aqui, é que mesmo no pequeno universo das audiências públicas realizadas, as contribuições são “esquecidas”, pouco mencionadas. Os números demonstram que a minoria dos Ministros faz uso dos argumentos trazidos e, quando o fazem, em pouca quantidade, sendo que a ideia do instituto seria exatamente o oposto. As audiências públicas deveriam ser a perfeita oportunidade de os julgadores colherem vários argumentos, aptos a darem sustentáculos de suas decisões, bem como entender o posicionamento da sociedade.

Ressalta-se que, pelo viés democrático, a pouca citação talvez não implique subutilização do instituto, já que se ouviu a sociedade, mesmo que não tenha citado. Por outro lado, pelo aspecto de aprimoramento da decisão as audiências públicas são menos úteis do que deveriam, quase não se utilizam os argumentos. Em visão contrária, Godoy (2015. p. 143-149) conclui que as interferências das audiências públicas são sim aproveitadas. Embora o número final de citações não seja elevado, suas contribuições ajudam sim a fomentar o voto dos Ministros, se tornando válido o uso dessas audiências. De qualquer forma, como dito, temos em média uma referência a cada 3,6 pessoas ouvidas, que pode ser concluído de uma das seguintes formas: i) A maioria das pessoas não contribuem em nada; ii) os Ministros não leem/ ouvem as opiniões trazidas na audiência; iii) os argumentos não são novos (como no caso da própria parte já o ter apresentado). Inegável a importância de mapear os motivos, por meio de trabalhos empíricos, para apresentação de soluções direcionadas, embora algumas sejam óbvias. Por exemplo, no caso da hipótese “i” a solução seria buscar melhores expositores, enquanto no caso da hipótese “ii” seria os Ministros/assessores prestarem maior atenção aos fatos trazidos pela audiência, enquanto na “iii” a solução seria igual do primeiro caso, com melhor seleção dos expositores. Não importa qual alternativa seja a correta, ou se é um misto de todas, em qualquer caso o instituto está subutilizado, não contribuindo como deveria.

Não se nega que as audiências públicas são aproveitadas nos votos e, quando o são, representam um ganho de embasamento técnico para as decisões. O que se sustenta é que isso ocorre em quantidade menor do que o esperado no momento em que se criou o instituto, inclusive, se pensarmos de forma pragmática em termos de custo benefício, levando-se em conta o tempo e o gasto das audiências. Não basta termos uma audiência pública para

transmitir na TV justiça, imaginando que assim é possível julgar de qualquer forma, até ultrapassando os limites do Judiciário; as audiências não são uma “cortina de fumaça” e sim um instrumento democrático para aprimoramento das decisões que deve ser manejado da melhor forma possível, por ser um gasto de dinheiro público. O que tentamos demonstrar é que a simples realização da audiência não reveste, automaticamente, a decisão de maior legitimidade democrática e robustez argumentativa. Isso deve ser analisado caso a caso, decisão a decisão. De maneira geral, como uma média, os benefícios são menores do que o esperado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vislumbra-se que o instituto da audiência pública não se trata de criação recente, pois já existia na Grécia antiga. Também já se fazia presente no direito anglo-saxão e foi desenvolvido a partir das *public hearings*, nos séculos XVIII e XIX. Apesar de no Brasil ser um instrumento utilizado há tempos pelos poderes Legislativo e Executivo, sua utilização pelo Poder Judiciário é mais recente. Atualmente, além de servir para subsidiar os ministros com elementos técnicos sobre os assuntos a serem decididos pela corte, são uma possibilidade de legitimação democrática dos casos mais complexos ou com elevado impacto social que a corte enfrenta. Nossa análise buscou verificar se, na prática, essas funções se efetivam, tomando como parâmetro as audiências públicas realizadas e o reflexo nos votos dos Ministros. Partindo de dados estáticos, chegamos às seguintes constatações preliminares: i) São ínfimas as audiências públicas realizadas no país por ano; ii) Nas audiências, a presença dos Ministros é baixa; iii) São poucas as referências às audiências nos votos. Como consequência, verifica-se o pouco aproveitamento das informações técnicas trazidas pelas partes, bem como a reduzida frequência de citações das audiências nos votos, o que demonstra que as manifestações da população não estão sendo efetivamente notadas.

Portanto, em que pese os ganhos teóricos e todo o potencial do instituto, na prática eles não são observados na medida esperada, uma vez que, em última análise, os Ministros pouco se valem dos argumentos aduzidos nessas audiências, culminado em um instituto aquém de seu potencial. Desse modo, sem uma mudança de cultura em relação às audiências, elas acabam por ter uma função pro forma, que não atende nem à sua finalidade de fornecer embasamento teórico e consistente aos votos nem a de conferir maior legitimidade democrática às decisões polêmicas de forte impacto social. Com vistas ao melhor aproveitamento dessa ferramenta democrática, acreditamos que seja possível e

necessário uma mudança de cultura, tanto dos Ministros quanto de seus assessores, em relação ao papel e importância das audiências públicas. Reconhecer sua relevância como instrumento de aperfeiçoamento das decisões poderá fazer com que elas sejam, de fato, um elemento auxiliador do Supremo Tribunal Federal no desempenho de sua missão constitucional.

## REFERÊNCIAS

**ACKERMAN**, Bruce. A nova separação dos poderes. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

**BARROSO**, Luís Roberto; **BARCELLOS**, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Vol. 232, p141-176, 2003.

**COLLINS JR**, Paul M. Friends of the court: Examining the influence of amicus curiae participation in U.S. Supreme Court Litigation. Law & Society Review, volume 38, n 4, p 807-838, 2004.

**COULANGES**, Fustel de. A cidade antiga. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Livro digital. Edameris, 2006.

**DAHL**, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 252, p. 25-43, 2009.

**DAL BOSCO**, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados- MS, v. 4, n. 8, jul/dez, p. 137-157, 2002.

**DA SILVA**, Virgílio Afonso. O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais. volume 798, p. 23-50, 2002.

**EBERHARD**, María Laura. Participación ciudadana en política pública. la audiencia pública en argentina. el caso de la “audiencia del gas”. Derecho Público Iberoamericano. Nº 10, p.33-70, 2017.



**GODOY**, Miguel Gualano. As audiências públicas e os amici curiae influenciam as decisões dos ministros do supremo tribunal federal? e por que isso deve(ria) importar? Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez, p.137-159, 2015.

**HÄBERLE**, Peter. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Revista Direito Público, nº. 60, vol. especial, p. 25-50, nov./dez. 2014.

**HOBBSAWM**, Eric J. A Era das revoluções: Europa 1789-1848. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel, 4 ed. Rio de Janeiro: Editora paz e terra, 1982.

**HORBACH**, Carlos Bastide. A nova roupa do direito constitucional: Neo-constitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos. Revista dos Tribunais, vol 859, p. 81-91, 2007.

**KEMP**, Ray. Planning, public hearings, and the politics of discourse. In Critical Theory and public life. Org John Forester. Massachusetts: The massachusetts institute of technology, 1985.

**LEAL**, Fernando; **HERDY**, Rachel; **MASSADAS**, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. Revista de investigações constitucionais, Curitiba, vol 5, n.1, p. 331-372, 2018.

**LEAL**, Mônia Clarissa Hennig; **MAAS**, Rosana Helena. Audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a lei de biossegurança como forma de ocorrência da figura do amicus curiae. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), p.40-49, 2010

**LULIA**, Luciana de Toledo Temer; **DOMINGUES**, Diego Sígli. O papel do amicus curiae e das audiências públicas como instrumentos de aperfeiçoamento e legitimidade das decisões do supremo tribunal federal. Quaestio Iuris. Vol. 11, nº4, Rio de Janeiro, p. 2477-2494, 2018.

**LYNCH**, Kelly J. Best Friends? Supreme court law clerks on effective amicus curiae briefs. *Jornal of Law & Politics*, vol 20, 2004

**MOREIRA**, Diogo Rais Rodrigues. Audiência pública no Supremo Tribunal Federal. Dissertação de mestrado, PUC-SP, São Paulo, 2011.

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PORTAL STF**. Audiência pública. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>  
Acesso em 15/04/2020.

---

\_\_\_\_\_. Serviço estatístico decisões. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesgeral> .  
Acesso em 15/04/2020.

**REIS**, Maria Dulce. Democracia Grega: A antiga Atenas (Séc. V a.C.). *Sapere Aude*, v.9 – Belo Horizonte, n.17, p. 45-66, 2018.

**SILVA**, Laís Sales do Prado e; **SANTOS**, Murillo Giordan; **PAULINO**, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. *A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- – Belo Horizonte: Fórum, 2003.

**SIQUEIRA**, Dirceu Pereira; **DE SOUZA**, Bruna Caroline Lima. Democratização da justiça: audiências públicas, poder judiciário e os direitos da personalidade. *Revista humus*, vol. 9, p. 263-289, num. 27, 2019.

**SOARES**, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. *Revista Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. Vol 229. Jul./Set, p. 259-283, 2002.

**SOMBRA**, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13 n. 1, 2017.

**STRECK**, Lenio Luiz. Contra o Neoconstitucionalismo. Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, n.4, p. 9-27, 2012.

**TOCQUEVILLE**, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes. Tradução de Eduardo Brandão. 2ª ed – São Paulo: Martins Fontes, 2005.

**VIEIRA**, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v.4, p. 441-464, 2008 .

**WALDRON**, Jeremy. A essência da oposição ao Judicial Review. Trad. Adauto Villela. Legitimidade da Jurisdição constitucional. Org. Antonio Carlos Alpino Bigonha; Luiz Moreira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.