

# AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A IDEIA DE QUE “O QUE NÃO ESTÁ NOS AUTOS NÃO ESTÁ NO MUNDO”

Carlos Victor Nascimento dos Santos<sup>i</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo propor o estudo das audiências públicas por perspectiva diversa daquelas até aqui propostas: uma análise empírica qualitativa realizada por meio de trabalho de campo. Para tanto, fez-se revisão de literatura capaz de contextualizar a abordagem aqui proposta. Em seguida, a partir da compreensão proposta por GOFFMAN (2010) a respeito da interação focada, foram observadas e descritas principalmente as interações que ocorreram no fluxo regular de audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal. O resultado da pesquisa propõe uma reflexão a respeito da transformação dos expositores de uma audiência pública em parte privilegiada no processo ao exercerem o contraditório, mesmo não sendo autor ou réu e, conseqüentemente, mudando a concepção a respeito de a quem pertence um processo judicial.

**PALAVRAS-CHAVE:** audiência pública; Supremo Tribunal Federal; interação; contraditório; processo.

<sup>i</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

[ORCID.](#)

# THE PUBLIC HEARINGS AND THE IDEA THAT "WHAT IS NOT IN THE PROCESS IS NOT IN THE WORLD"

Carlos Victor Nascimento dos Santos

---

## ABSTRACT

This paper proposes the study of the public hearings from qualitative empirical research accomplished through a field work. Then, from the concept of focused interaction proposed by GOFFMAN (2010), were observed and described the interactions that occurred in the public hearings at the Brazilian Supreme Court. The result of the research proposes a reflection about the transformation on the speakers of the public hearing in a privileged part in the judicial process by exercising the contradictory, although they are not author or defendant. What can change the conception about the reflection of who owns of the judicial process.

**KEYWORDS:** public hearing; Brazilian Supreme Court; interaction; contradictory; judicial process.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo de seus quase trinta anos, a Constituição Federal brasileira tem provocado diferentes análises na comunidade acadêmica, principalmente na seara jurídica. Não é incomum identificarmos propostas de análise da sociedade brasileira a partir da compreensão de um fenômeno jurídico, como o impacto das decisões do Supremo Tribunal Federal na sociedade a partir da interpretação que possuem a respeito da Constituição para, em seguida, buscar meios de desvendar os modos como esses Ministros decidem. Apesar deste tipo de abordagem, membros de outras áreas da academia têm se dedicado aos estudos da Constituição também por outra via de análise: a da compreensão dos fatos comuns da vida em sociedade como fenômenos políticos, sociais e até sócio-jurídicos, dentre outros. O objetivo deste tipo de abordagem é utilizar a multidisciplinaridade para estabelecer diálogos com diferentes áreas do saber de modo a aumentar o potencial explicativo dos temas em análise.

No contexto destacado acima, a proposta deste artigo, é apresentar uma forma alternativa de estudo e pesquisa das Audiências Públicas a partir da observação (Fontainha & Santos, 2019), demonstrando aspectos não antes observados ou discutidos e que vão muito além das formalidades processuais. Para tanto, no primeiro momento, objetiva-se promover a discussão de fenômenos sociais capazes de exercer influência na produção do conhecimento jurídico-constitucional, por meio da discussão de pesquisas teóricas, bibliográficas e, sobretudo, empíricas. O que permitiria relativizar categorias nativas apropriadas pelos juristas, rompendo a ideologia de que o Direito é produzido, de um lado, nos tribunais e a partir das decisões proferidas por seus magistrados e, por outro, a partir de um processo de constitucionalização do debate político e jurídico (Santos, 2015).

O que será demonstrado a partir de discussão do objeto em análise do presente artigo: a audiência pública em ação (Fontainha & Santos, 2019), ocorrida no Supremo Tribunal Federal. De forma complementar, a proposta deste artigo será também a de estimular a reflexão de que a produção do conhecimento

jurídico-constitucional pesquisado a partir de ações de seus atores sociais e do funcionamento de suas instituições pode representar uma mudança de perspectiva ao se atribuir olhar atento às regras, princípios, teorias, teses, argumentos capazes de se reproduzir no cotidiano das relações sociais.

Assim, as audiências públicas ocorridas no Supremo Tribunal Federal serão discutidas nas páginas seguintes sob dois olhares: o primeiro deles a partir da revisão de literatura feita com o objetivo de mapear o modo como autores se dedicam ao estudo e pesquisa das audiências públicas no Brasil nos últimos anos. As pesquisas bibliográficas e teórica propostas permitirão contextualizar o tema, além de demonstrar as formas de estudo e os métodos e técnicas propostos pelos autores para compreendê-las.

Em seguida, será apresentada pesquisa empírica qualitativa, realizada por meio de trabalho de campo em que o objetivo inicial era o estudo da colegialidade no Supremo Tribunal Federal a partir das ações praticadas pelos atores que compunham o espaço destinado à discussão e deliberação entre os Ministros<sup>1</sup>. Mas, no curso do trabalho de campo, presenciei a realização de seis Audiências Públicas realizadas no Supremo, razão pela qual optei em fazer um recorte da pesquisa para aprofundar o seu estudo. Sendo assim, as audiências públicas tornam-se objeto do presente estudo para constituirmos elementos capazes de conhecer melhor o seu funcionamento, o impacto de seus desdobramentos e, finalmente, as funções que podem cumprir na sociedade.

Neste sentido, o presente artigo se apresenta dividido em dois diferentes momentos. O primeiro intitulado de “A audiência pública em perspectiva”, oportunidade em que mapeio estudos e pesquisas já realizadas sobre o meu objeto de análise, contextualizo e justifico a discussão em que o meu texto se insere. O segundo nomeado como “A audiência pública em ação”, em que demonstro como os atores sociais que compõem o ambiente de uma audiência pública e as dinâmicas e interações que ali ocorrem são capazes de alterar a compreensão não

---

<sup>1</sup> Um dos recortes da pesquisa está disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt21-24>. Acesso em 19.nov.2017.

apenas acerca da funcionalidade das audiências públicas como também da noção de “contraditório” e “processo”, conforme será visto nas páginas seguintes.

## 2. A AUDIÊNCIA PÚBLICA EM PERSPECTIVA

Antes mesmo da apresentação de breves considerações a respeito da audiência pública, é importante destacar que o texto a seguir não possui o objetivo de discutir diferentes conceitos que eventualmente a audiência pública possua, tampouco defender ou criticar determinadas abordagens que lhes são feitas. Com a revisão de literatura proposta a seguir, pretende-se atribuir destaque ao tratamento que a literatura mais recente sobre o tema tem dado ao estudo e compreensão das audiências públicas no âmbito do Poder Judiciário. Deste modo, a síntese aqui apresentada, disposta inclusive em ordem cronológica de ocorrência dos fatos e publicação dos artigos consultados para análise, demonstrará que, apesar de ser um tema ainda pouco discutido entre juristas e cientistas políticos, as audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal destacam uma discussão não mais sobre o déficit de representatividade popular nas decisões públicas, tal qual foi concebida, mas de legitimação (Berger & Luckman, 2004, p. 126) ao exercício das funções de magistrado pelos Ministros do Supremo, conforme veremos a seguir.

### 2.1 A CORREÇÃO DE SUPOSTAS FALHAS NO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

O protagonismo atual que o Supremo Tribunal Federal tem na sociedade brasileira, tanto na influência do cenário político do país quanto na produção do conhecimento jurídico entre juristas, pode ter estimulado a falsa percepção de que as audiências públicas representam fenômeno recente no Brasil, a ser analisado sob o prisma do Poder Judiciário. Antes mesmo das audiências públicas estarem

previstas na Lei n.º 9.868/99 e na Lei n.º 9.882/99, elas já eram previstas no texto constitucional, em seu art. 58, §2º, inciso II<sup>2</sup>.

Para que as audiências públicas estivessem previstas no texto constitucional, é preciso rememorar o contexto histórico e político no qual o Brasil se encontrava à época de criação do texto: no final do regime autoritário vivido pelo Brasil, a intensa mobilização popular que conduziu o Brasil ao movimento das “Diretas já”, conseguiu importantes conquistas. A organização conjunta de centrais sindicais, associações de moradores, movimento estudantil, representações profissionais, entidades religiosas, dentre outras, em prol da convocação de uma Constituinte não apenas marcaram o momento político brasileiro ao eleger Tancredo Neves como o seu novo Presidente da República, mas estimulou aproximação e influência da população brasileira nas decisões públicas. Como uma das primeiras conquistas, após a impossibilidade de Tancredo Neves assumir o cargo ao qual foi eleito, José Sarney assume a Presidência da República e coloca em pauta a principal proposta política do governo eleito: a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Aproximando cada vez mais a população brasileira das deliberações públicas, o art.14 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) prevê a ocorrência de audiências públicas nas subcomissões temáticas, destinadas a ouvir entidades representativas de segmentos da sociedade<sup>3</sup>. Este modelo de audiência pública possui ao menos duas características: (i) a representação de um direito de entidades representativas, correspondendo também a um dever das subcomissões em receber as sugestões por elas formuladas; (ii) e o caráter meramente informativo, e não vinculativo das audiências, uma vez que o próprio artigo 14 se refere ao envio de “sugestões” às subcomissões, não fazendo qualquer referência à necessidade de sua adesão.

---

2 Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

3 Art. 14. As Subcomissões destinarão de cinco a oito reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado a seus trabalhos receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão.

Mas este não é o único modelo de audiência pública constante no RIANC: o art. 16 dispõe a respeito da possibilidade das subcomissões convidarem pessoas capazes de prestar esclarecimentos sobre questões que lhes suscitarem dúvidas<sup>4</sup>, tendo em vista o caráter técnico e especializado que possuíam (Coelho, 2009, p. 31), diferentes do modelo proposto pela audiência pública constante no art. 14 do mesmo regimento. O modelo da audiência pública constante no art. 58, §2º, II da Constituição Federal de 1988 é o mesmo do art. 14 do RIANC, mas o mesmo não ocorre em relação às audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Judiciário, especificamente pelo Supremo Tribunal Federal, mais se aproximando do modelo trazido pelo art. 16 do RIANC.

O cenário descrito nos conduz ao que denominam, conforme veremos a seguir, como democracia participativa, a qual também foi reivindicada na Assembleia Nacional Constituinte no curso dos debates que envolviam o estabelecimento de uma relação entre o Poder Legislativo e a sociedade (Backes et al, 2009, pp. 190-194). A democracia representativa ganhou especial relevo na Assembleia Nacional Constituinte como um argumento utilizado para discutir a possibilidade de inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas no Poder Legislativo, a partir principalmente da ideia de correção de uma suposta falha no princípio democrático ao se permitir representar os segmentos da sociedade civil que, por meio de sua organização e votos, conseguiu eleger um representante.

As audiências públicas surgem, assim, primeiramente na Assembleia Nacional Constituinte como meio de inclusão de setores não privilegiados com uma representação nas deliberações públicas e, depois, como meio de integração maior da opinião pública e participação direta da sociedade civil das decisões políticas (Backes et al, 2009). Sob estes argumentos foi prevista a realização de audiências públicas nas Comissões permanentes e temporárias do Congresso Nacional, constante no art. 58, §2º, II da Constituição Federal de 1988.

---

4 Art. 16. Os ministros de Estado e os dirigentes de entidades da administração pública poderão comparecer perante as Comissões, quando devidamente convidados para prestarem informações acerca de assunto relacionado com a elaboração do Projeto de Constituição.

## 2.2 A BUSCA POR LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DE GOVERNANTES ELEITOS

A mencionada mobilização popular, que ganhou força no final do regime autoritário vivido pelo Brasil, além de estimular a inclusão das audiências públicas no texto constitucional, deu início ao maior envolvimento da sociedade civil mediante novas formas de representação, aumentando a sua participação política nas chamadas “instituições participativas” (Avritzer, 2007). Apesar disso, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as audiências públicas tornaram-se tema não muito discutido na literatura política ou jurídica, talvez pelo necessário tempo de maturação da inovação do texto constitucional. As audiências públicas voltam à discussão na segunda metade da década de 90 com a criação de um projeto de lei, redigido inicialmente por Gilmar Ferreira Mendes enquanto Assessor Técnico do Ministério da Justiça, pasta ocupada à época por Nelson Jobim, que regulamentava a ação direta de inconstitucionalidade e permitia aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, enquanto relatores de determinado processo, convocar a realização de audiências públicas ou do chamado *amicus curiae* (“amigo da corte”). De acordo com a exposição de motivos do projeto de lei, o objetivo era:

(...) em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, a 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 e pessoas com experiência e autoridade na matéria. (PL n.º 2.960/1997)

A diferença entre os dois instrumentos que permitia partes não vinculadas ao processo participar deles, influenciando inclusive a tomada de decisão do magistrado, estava em dois diferentes aspectos: (i) representatividade de quem deseja se manifestar na matéria a ser discutida no processo, conhecidas no Direito como “autoridades no assunto” e (ii) a forma de ingresso e participação no



processo. O *amicus curiae*, por exemplo, dependendo da representatividade do postulante e da relevância da matéria, poderá solicitar o ingresso no processo para se manifestar a respeito da matéria que se está discutindo.

A audiência pública, por sua vez, nasce a partir da necessidade de esclarecimentos a respeito de questões fáticas ou técnicas não-jurídicas, e depende de solicitação do ministro relator, que irá convocar aqueles a quem deseja colher depoimentos. Poderá ainda, o ministro relator abrir prazo para inscrição de interessados em se manifestar a respeito da controvérsia e, após os inscritos, selecionar aqueles a quem deseja ouvir. A justificativa de criação dos instrumentos acima se baseou no argumento de aproximação maior entre norma e fato, utilizando como referência o conhecido como *Brandeis-Brief*<sup>5</sup>, além da modernização da interpretação constitucional.

O Projeto de Lei n.º 2.960/1997 foi convertido na Lei n.º 9.868/99, servindo também de base à Lei n.º 9.882/99, em que ambas prevêm as audiências públicas e *amicus curiae* no âmbito do Poder Judiciário, especificamente no Supremo Tribunal Federal. No entanto, a publicação e aptidão das normas a produzir efeitos na sociedade brasileira não estimulou maiores análises na comunidade jurídica e as audiências públicas continuaram significativo período distante de estudos e pesquisas principalmente dentro da comunidade jurídica. As audiências públicas voltam à discussão apenas após o início do Governo Lula, que as introduz no âmbito do Poder Executivo para discutir questões de forte impacto ambiental, estimulando discussões a respeito da necessidade de governos eleitos buscarem legitimidade para implementar políticas públicas em áreas como o meio ambiente (Avritzer, 2006; Coelho, 2004; & Cunha, 2004).

Com as audiências públicas integrando todos os poderes da República, a discussão em torno da democracia representativa ganha força, mudando o cenário

---

5 "(...)memorial utilizado pelo advogado Louis D. Brandeis, no case *Müller versus Oregon* (1908), contendo duas páginas dedicadas às questões jurídicas e outras 110 voltadas para os efeitos da longa duração do trabalho sobre a situação da mulher - permitiu que se desmistificasse a concepção dominante, segundo a qual a questão constitucional configurava simples "questão jurídica" de aferição de legitimidade da lei em face da Constituição (cf, a propósito, Kermit L. Hall, *The Supreme Court*, p. 85.)" (PL2.960/1997)

político vigente à época. Segundo Urbinati (2006, p. 193), a democracia representativa “marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas a revisões a qualquer tempo.” A democracia representativa ampliava o debate público, incluindo novos atores no processo de tomada de decisão, dentre eles: representantes do povo por afinidade e representantes por especialização temática (Avritzer, 2007). Os primeiros são identificados dentre um conjunto de indivíduos com situação vivida por outros que legitima a representação, situação que se assemelha aos expositores das audiências públicas. E a representação por especialização temática ou por experiência, hipótese mais próxima do *amicus curiae* no Poder Judiciário, tende a representar a sociedade civil perante conselhos ou outros organismos encarregados por formular e criar meios de implementação de políticas públicas.

O aumento da participação da sociedade civil na esfera pública, ainda que sem poder de decisão, mas que transformou os poderes da República em arenas públicas de debate, estimulou a busca de maior legitimidade democrática principalmente por governantes eleitos que precisavam tomar decisões que afetariam a vida social e poderiam não agradar a todos. Esse argumento (e ao mesmo tempo déficit) de legitimidade democrática discutido inicialmente entre cientistas políticos é incorporado pela comunidade jurídica ao aprofundar estudos e pesquisas acerca do processo decisório dos Ministros do Supremo e identificar possíveis posturas e posicionamentos cujo objetivo principal é construir legitimidade democrática de suas decisões (Prado & Turner, 2009; Arguelhes & Ribeiro, 2010; & Oliveira, 2012).

O que, segundo Fonte (2016), ocorre principalmente a partir do protagonismo da instituição judicial no cenário político a partir da sua maior aproximação com a população devido à transmissão ao vivo de suas sessões plenárias, além da tomada de decisões que impactam diretamente no convívio social e cenário político. Esse cenário teria estimulado a busca por uma legitimidade democrática não apenas das decisões, mas também ao exercício das funções de um Ministro do Supremo, e tanto a audiência pública quanto o *amicus*

*curiae* são utilizados como instrumentos facilitadores deste processo conforme poderá ser notado no próximo tópico.

### **2.3 CONSTRUINDO A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DOS MINISTROS DO SUPREMO**

Apesar de a previsão normativa ser de 1999, a primeira audiência pública ocorreu apenas em 20 de abril de 2007, por solicitação do ex-Procurador Geral da República Claudio Fonteles quando ajuizou a ADI 3510/DF, de relatoria do min. Carlos Ayres Britto. Por ser a primeira audiência pública a ser realizada, na lei ou em qualquer outra espécie normativa não havia previsões acerca de seu rito, o que estimulou o ministro Relator a conduzir todo o procedimento de organização e realização da audiência pública do modo que considerasse mais adequado. Como parâmetro, o min. Carlos Ayres Britto utilizou o rito adotado à realização das audiências públicas na Câmara dos Deputados, estabelecido nos arts. 255 a 258 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>.

A audiência pública foi transmitida ao vivo pela TV Justiça e, a sessão de julgamento do processo ao qual estava vinculada ocorreu em 29 de agosto de 2008, cerca de um ano após a realização da própria audiência. A publicação do acórdão, contendo a decisão final e os votos de cada um dos Ministros, ocorreu apenas no ano seguinte - mesma época em que o Ministro Gilmar Mendes se torna Presidente do Supremo e edita a Emenda Regimental n.º 29/2009, que regulamenta a organização e realização de uma audiência pública na instituição.

O acórdão foi publicado em contexto que juristas e pesquisadores se utilizavam dos documentos judiciais produzidos pelo Supremo Tribunal Federal (acórdãos, decisões monocráticas) para produzir análises a respeito de seus posicionamentos e posturas<sup>7</sup>. O que estimulou que, a partir da disponibilização dos

---

6 Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados). Acesso em: 1º jul. 2017.

7 Sobre o tema, ver trabalhos de Prado e Turner, 2009 & Arguelhes e Ribeiro, 2010, que produziram análises acerca do comportamento judicial, estabelecendo relações entre as indicações presidenciais

acórdãos, juristas e pesquisadores buscassem aumentar o potencial explicativo do “novo” instrumento jurídico utilizado pelos Ministros do Supremo a partir principalmente da realização de estudos de casos. Algumas das primeiras pesquisas envolvendo as audiências públicas demonstram certa preocupação de autores em explicar o novo instrumento jurídico. Leal e Maas (2010), por exemplo, realizam estudo de caso a fim de melhor identificar a “natureza jurídica” das audiências públicas por meio da sua comparação com o *amicus curiae* (Aguiar, 2005), defendendo a hipótese de que a audiência pública configuraria uma forma de intervenção de terceiros no processo na qualidade de *amicus curiae*. Também sob o formato de estudo de casos, Silva Santos e Paulino (2015) estabelecem traços distintivos entre a audiência pública e a consulta pública, destacando o caráter informativo das audiências públicas devido à ausência do debate entre os expositores.

No entanto, é possível visualizar bloco diverso de estudos e pesquisas que buscam estabelecer relações entre as audiências públicas e o chamado por autores principalmente da área jurídica como processo decisório. Fragale Filho (2015), por exemplo, por meio da também realização de um estudo de caso, entende a audiência pública como uma das etapas do processo decisório, integrando o que chama de “itinerário processual” e investigando o seu papel no processo de tomada de decisão dos Ministros do Supremo. A associação feita por autores do Direito e da Ciência Política com a realização das audiências e o impacto nos votos e decisões dos Ministros está relacionado também ao que autores chamam de busca por maior legitimidade democrática do Supremo e seus Ministros nas posturas adotadas e decisões por eles proferidas.

De acordo com Leal, Herdy e Massadas (2018) a construção do conceito de legitimidade democrática, principalmente por autores brasileiros que aprofundam estudos no tema, refere-se principalmente à compensação do déficit democrático em decorrência da baixa participação popular em debates que envolvam

---

ao cargo de Ministro do Supremo e as ideologias que cada um demonstravam ter por meio da publicização de atos e posturas.

diretamente algum estágio de produção ou evolução do conhecimento científico. Os mesmos autores afirmam ainda que o distanciamento entre uma participação ativa no debate da população e a evolução do conhecimento científico não cria óbices à “legitimidade e ao desempenho da jurisdição constitucional brasileira” (Leal, Herdy & Massadas, 2018, p. 341).

Para Medina e Freire (2013), por exemplo, *amicus curiae* e Audiências públicas possuem como objetivo principal conferir maior legitimidade democrática e técnica às decisões proferidas pelo Supremo, aproximando a Corte da sociedade civil. Na mesma linha, Oliveira e Falcão (2013) destacam que, por ter se tornado protagonista e agente ativo nas decisões sobre relevantes políticas públicas a serem implementadas, o STF teria se transformado em uma arena privilegiada para o debate que resultaria em decisões sobre conflitos e assuntos de maior repercussão social, o que teria ocorrido principalmente após o fenômeno da “judicialização da política”, que teria aumentado a proliferação de questões políticas sendo levadas à esfera decisória judicial (Pogrebinschi, 2012).

E, ao tratar de assuntos de maior repercussão social, que inclusive impactam diretamente em suas vidas, os cidadãos manifestam o desejo em se sentir parte do processo. Neste sentido, para Oliveira e Falcão (2013), as audiências públicas podem se tornar instrumentos capazes de proporcionar ao menos um aumento da sensação de maior legitimidade democrática da instituição.

O tratamento dado pela literatura jurídica no sentido de destacar um esforço do Supremo Tribunal Federal em obter maior legitimidade democrática de suas decisões e das posturas de seus Ministros não encontra um discurso uníssono. Há quem destaque a impossibilidade de alcance de tal objetivo devido a organização e formato das próprias audiências públicas. Procedendo igualmente a um estudo de caso, mas abordando questões diversas, Vestena (2010) realiza pesquisa investigando o impacto das audiências públicas na produção de votos e decisões no Supremo. E, utilizando-se de estudos de Vianna e Burgos (2002, p. 370), destaca a existência de uma mobilização política gerida pela representação funcional capaz de estimular novas formas de representação política, o que estaria ocorrendo no

Supremo por meio dos discursos proferidos pelos expositores das audiências públicas.

É uma característica das audiências públicas a existência de blocos favoráveis e contrários ao tema que estão discutindo; no entanto, Vestena (2010) identifica a existência de outro conflito: o da comunidade científica dentro do tema com os movimentos populares e sociedade civil, alertando ao fato de que a existência de “falsos consensos e pretensa participação não teria a capacidade de romper com as relações de poder que moldam o corpo social” (Vestena, 2010, p. 105). A pesquisa de Vestena (2010 & 2012) indica que, apesar do argumento da maior participação da sociedade civil no processo de deliberação pública e de novas formas de representação política, a comunidade especializada tem ocupado os lugares que seriam originariamente de movimentos populares e sociedade civil. Tais questões estimularam na comunidade acadêmica a realização de estudos empíricos a fim de investigar essa suposta aproximação entre a sociedade civil e o Supremo a partir do funcionamento das próprias audiências públicas, o que será mais bem discutido no tópico seguinte.

## **2.4 DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E DELIBERAÇÃO PÚBLICA: EXPERTISE DO SUPREMO OU DOS EXPOSITORES?**

Abordagem diversa e complementar da sugerida anteriormente é proposta por uma rede de autores que objetivam investigar empiricamente o fenômeno da realização das audiências públicas e o possível impacto nos votos e decisões proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e seus Ministros. Antes mesmo da investigação empírica, autores buscam compreender os sentidos que uma audiência pública pode ter por intermédio de técnica bastante utilizada no Direito, que consta em comparar o objeto de análise que não se conhece o conceito com outros de funcionalidades aparentes para apontar traços distintivos capazes de afastá-los uns dos outros. É possível citar como exemplo análises anteriores em que juristas, na inexistência de uma definição na norma para a categoria “audiência pública”, comparam-na com outras aparentemente semelhantes para traçar

diferenças e, a partir delas, atribuir-lhes conceitos que consideram mais precisos e coerentes com o objeto em análise. Assim foi com os conceitos de audiência pública, *amicus curiae* e consulta pública. Utilizando-se de técnica semelhante, e antes de proceder a sua abordagem acerca do impacto das audiências públicas nos votos dos Ministros do Supremo, vejamos:

A audiência pública seria um instrumento de participação da sociedade civil previsto em lei, de caráter consultivo, facultativo e presencial, não se constituindo em contraditório, cujo objetivo é fornecer subsídios de modo a auxiliar o julgamento de demandas de interesse público e/ou repercussão geral. (Rocha, 2014, p. 7)

Segundo Rocha (2014), que realizou estudos sobre o impacto das manifestações dos participantes da sociedade civil nas audiências públicas nos votos proferidos pelos Ministros do Supremo, as audiências foram inicialmente utilizadas como mecanismo de esclarecimento de questões não jurídicas, impactando diretamente nas motivações dos votos proferidos pelos Ministros do Supremo; muito embora em cada uma das audiências objeto de seu estudo e pesquisa, a única presença marcante dos Ministros do Supremo é do solicitante da audiência. Além destes, um ou dois convidados comparecem à audiência, e alguns sequer ficam até o seu encerramento, o que pode ocorrer devido à inserção nos autos processuais dos documentos apresentados por cada ente da sociedade civil que se manifesta no processo. Apesar deste início, as audiências públicas deixaram gradualmente de impactar diretamente os votos dos Ministros sobre os casos objeto de realização da audiência para serem apenas mencionados marginalmente, com alguns Ministros sequer destacando qualquer dos estudos apresentados pelos seus participantes.

A conclusão de pesquisas realizadas por Rocha (2014) e, posteriormente por Sombra (2017), que produzem pesquisas semelhantes sobre as audiências públicas ao investigar possíveis graus de influência das audiências no processo de tomada de decisão dos Ministros do STF (Binenbojm, 2004), destacam que as teses e

argumentos apresentados pelos expositores nas audiências públicas influencia pouco ou não influencia o processo de deliberação<sup>8</sup>. Para Sombra (2017, p. 267), “algumas audiências têm se prestado a uma finalidade retórica dentro do processo de construção argumentativa.”

Por outro lado, conforme destaca Fragale Filho (2015), a partir de estudo de caso realizado na ADPF n.º 54, a realização de audiências públicas não é capaz de construir uma legitimidade das decisões da Corte como seus Ministros gostariam, mas consegue transformar o Supremo Tribunal Federal em uma arena mais qualificada de debates ao ampliar o debate público e incluir novos atores no processo de discussão que antecede a produção de votos e decisões pelos Ministros do Supremo. Neste sentido, a rede de autores que busca proceder a uma análise diversa das mencionadas em tópicos anteriores, se utiliza da percepção de que o Supremo Tribunal Federal funcionaria como uma rede privilegiada de debates para destacar que o argumento da democracia representativa deveria orientar-se nos discursos que são produzidos em sociedades democráticas, e não em critérios de representatividade popular (Rufino, 2015, p. 50).

A atribuição de destaque aos discursos encontra fundamento também na possibilidade de múltiplos atores, representantes de diferentes instituições, estabelecerem um diálogo capaz de exercer influência no processo de deliberação pública (Martins, 2007); além de, por meio dos discursos produzidos, exercerem pressões pela aderência dos Ministros do Supremo em seus votos às análises que ora apresentam. De acordo com os dados apresentados por Sombra (2017), o número de inscritos e aceitos como expositores nas audiências públicas acompanhou o crescimento da requisição e realização de audiências públicas nos últimos anos. O que pode ter contribuído à percepção de instituições que estão cada vez mais presentes em diferentes audiências públicas em aproveitar o espaço

---

<sup>8</sup> A deliberação ao qual este trecho faz referência é a do processo que constitui, produz uma decisão. A deliberação pública, então, para fins de compreensão deste tópico, deve ser entendida como o processo em que tomadores de decisões adotam, com a participação direta de agentes representativos de setores da sociedade civil, para produzir uma decisão. O que nos alerta ao fato de existirem diferentes instituições que dialogam e competem entre si na busca pelo atendimento de seus interesses neste processo deliberativo.



oferecido pelo STF para, além de apresentar posicionamento acerca da matéria e fatos discutidos, divulgar suas atividades e papéis exercidos na sociedade e, assim, tornar-se mais conhecida ao ampliar a sua rede e representatividade.

Isto é, a busca por maior legitimidade democrática pelos Ministros do Supremo pode ter estimulado um aumento da requisição e realização das audiências públicas nos últimos anos; no entanto, tal fato pode ter contribuído à transformação da Corte em um ambiente de discussão mais plural ao incluir novos atores no processo de discussão pública, que têm aproveitado a oportunidade para aumentar a sua representatividade a partir de maior visibilidade social no cenário político e jurídico.

Em resumo, a legitimidade democrática buscada pelos Ministros do Supremo não estaria na incorporação de teses e argumentos dos expositores nas decisões por eles proferidas, e sim na ampliação do debate público acerca das questões por eles discutidas a partir da permissão e inclusão de novos atores no processo aparente de produção de decisões, o que transmitiria a sensação de maior democratização do processo e da produção das decisões judiciais. Apesar de o tratamento aqui destacado por parte da literatura jurídica e política acerca das audiências públicas realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, falta uma descrição acerca de como essa arena privilegiada de debates se operacionaliza, que tipo de funções pode ter, que sentidos é capaz de dar a uma audiência pública.

O preenchimento desta lacuna pode não apenas ser complementar aos estudos e pesquisas já realizados, mas também facilitar a compreensão das audiências públicas, maior objetivo do presente texto. Sendo assim, já no próximo tópico será apresentada pesquisa produzida a partir da realização de trabalho de campo em sessões de julgamento no Supremo Tribunal Federal, por ocasião da investigação empírica da categoria “colegialidade”. O trabalho de campo é fruto de pesquisa etnográfica em que se buscava compreender a categoria “colegialidade”, a partir da observação constante às sessões de julgamento ocorridas no plenário e turmas do STF. E diante da possibilidade de proceder à pesquisa semelhante com as audiências públicas em contexto diverso e mais bem apropriado, as observações

referentes a elas foram incorporadas ao presente estudo, o que já poderá ser notado a partir do próximo tópico.

### 3. A AUDIÊNCIA PÚBLICA EM AÇÃO

A pesquisa a ser apresentada nas próximas linhas deve ser compreendida por, pelo menos, duas distintas abordagens. A primeira delas refere-se à abordagem diversa da até aqui realizada: trata-se não apenas de uma revisão de literatura sobre o tema, mas também do suprimento de um déficit de pesquisas empíricas qualitativas capaz de tornar facilitada a compreensão acerca do funcionamento das audiências públicas. Além disso, o trabalho de campo ora apresentado também pode ser compreendido como meio de estabelecer maior trânsito do campo investigado com as Ciências Sociais, uma vez que, após identificar uma profusão do tema no Direito e Ciência Política, a Sociologia pode também contribuir à continuidade e radicalização do estranhamento das audiências públicas.

Essa investigação das práticas sociais tendo por base a dimensão empírica contribuirá para desvendar o significado de eventos e situações que têm lugar no grupo social objeto da pesquisa (Cardoso de Oliveira, 1993), aproximando e desconstruindo saberes, além de contribuir à compreensão de eventos capazes de orientar o funcionamento de audiências públicas ocorridas no interior de uma instituição judiciária como o Supremo Tribunal Federal.

Para dar início ao processo descrito anteriormente, é fundamental situar o trabalho de campo realizado a partir da metáfora teatral de Erving Goffman (1975), em que destaca a utilização de diferentes representações do indivíduo em cada uma das interações por ele estabelecida. Segundo o autor, é possível que as representações ocorram em três tipos de regiões, que coexistem: a região de fachada, a região dos bastidores (também chamada de região de fundo) e a região do exterior. A presente pesquisa enfatizará a região da fachada, entendida como aquela que, diante dos olhos da plateia, ocorrem práticas cujo objetivo é a

prestação de um serviço, ou nas palavras de Goffman (1975, p. 102), a execução da representação.

A representação aqui mencionada refere-se exatamente à metáfora teatral de Goffman, o que permite compreender que, em cada interação socialmente estabelecida, a pessoa, ao mesmo tempo em que representa um “eu”, também esconde outro, cujo objetivo seria não distorcer ou embaraçar seu propósito caso ele fosse revelado. Para Goffman:

O indivíduo influencia o modo que os outros o verão pelas suas ações. Por vezes, agirá de forma teatral para dar uma determinada impressão para obter dos observadores respostas que lhe interesse, mas outras vezes poderá também estar atuando sem ter consciência disto. Muitas vezes não será ele que moldará seu comportamento, e sim seu grupo social ou tradição na qual pertença. (Goffman, 1975, p. 67)

Na presente pesquisa, a região da fachada será a própria audiência pública, local onde as interações que aqui interessam efetivamente acontecem. Nesta região, as atividades são orientadas principalmente por meio da comunicação face a face. E, ainda segundo Goffman, podem existir dois tipos de interações face a face: a focada e a não-focalizada. Para fins de realização da presente pesquisa, será dado especial destaque à interação focada, onde as “pessoas se juntam e cooperam abertamente para manter um único foco de atenção, tipicamente se revezando na fala” (Goffman, 2010, p. 35), capazes inclusive de “excluir outros presentes na situação” (Goffman, 2010, p. 95). O que é possível de ser notado principalmente nos ritos e momentos solenes de concessão da palavra, direcionamento da atenção e distribuição sequencial e organizada das falas dos atores que compõem a audiência pública.

Neste sentido, o trabalho de campo ora apresentado discutirá os modos de organização social e funcionalidades das audiências públicas realizadas em uma instituição judiciária como o Supremo Tribunal Federal por meio da compreensão de seus ritos e, sobretudo, interações. O trabalho realizado representa um dos

possíveis recortes à etnografia realizada nas sessões de julgamentos plenárias e das turmas do Supremo Tribunal Federal no período de 2014 a 2016, com retorno ao campo em 2017 para assistir mais algumas audiências públicas agendadas em época de realização do trabalho de campo mencionado.

No total, assisti seis audiências públicas: (i) ensino religioso em escolas públicas – ADI 4439; (ii) uso de depósito judicial – ADI 5072; (iii) novo código florestal – ADI 4901, ADI 4902, ADI 4903 e ADI 4937; (iv) armazenamentos de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos – RE 973.837; (v) marco civil da internet e suspensão do aplicativo whatsapp por decisões judiciais no Brasil – ADI 5527 e ADPF 403; e (vi) aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil, em especial quando esse for invocado pela própria vítima ou por seus familiares – RE 1.010.606.

Considerada como uma das formas de influenciar as dinâmicas de plenário, a audiência pública surge por iniciativa do ministro Relator dos processos colocados em mesa para julgamento. É possível citar como exemplo a provocação de realização da audiência pública sobre casos de relatoria de um ministro do Supremo e que devem ser apreciados pelo colegiado. Ao considerar a complexidade do caso que dificulte a compreensão principalmente sobre fatos ou questões não jurídicas, após o ministro Presidente apregoar o processo a ser apreciado pelo colegiado, o Relator se abstém de ler o relatório e manifesta a necessidade de realizar-se uma audiência pública. Ao justificar a necessidade de realização de uma audiência pública, em sessão plenária, o min. Luís Roberto Barroso afirma:

Tais questões extrapolam os limites do estritamente jurídico, demandando conhecimento interdisciplinar a respeito de aspectos políticos, religiosos, filosóficos, pedagógicos e administrativos relacionados ao ensino religioso no país, o que recomenda a convocação de audiência pública para que sejam ouvidos representantes do sistema público de ensino, de grupos religiosos e não religiosos e de outras entidades da sociedade civil, bem como de especialistas com reconhecida autoridade no tema.

No momento da solicitação de realização de uma audiência pública, o Ministro Luís Roberto Barroso apresentou também uma lista de indagações/quesitos aos quais os inscritos a se manifestarem teriam que responder, direcionando o debate às questões que o Ministro considera mais relevante ao deslinde do caso. Tal postura não é comum, podendo os Ministros solicitantes proceder ou não desta forma. E se assim o preferir, podem fazê-lo em momento posterior à solicitação da audiência devido à autonomia que possuem e inexistência de vedação em lei ou Regimento Interno do tribunal.

A realização de audiências públicas é recente na história do Supremo Tribunal Federal, sendo disciplinada apenas na Emenda Regimental n.º 29, de 18 de fevereiro de 2009, incorporando procedimentos mínimos a seu respeito no Regimento Interno da Corte, nos arts. 13, 21 e 154<sup>9</sup>, podendo ser convocada pelo

---

9 Art. 13. 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.

XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou em qualquer processo em curso no âmbito da Presidência.

XIX – praticar os demais atos previstos na lei e no Regimento.

Art. 21. 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.

XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria.

XIX – praticar os demais atos que lhe incumbam ou sejam facultados em lei e no Regimento.

Art. 154. 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;

Presidente do tribunal ou pelo relator do processo. Assim, a audiência pública passa a ser entendida como um meio de incorporar ao processo um conhecimento técnico e específico de pessoas e entidades que não compõem o processo, que podem ter interesse na apreciação da demanda, além de apresentar conhecimentos capazes de esclarecer fatos e elucidar problemas aparentemente jurídicos, exercendo função auxiliar e não tendo direito à contradita.

Por fim, cabe aqui um esclarecimento: para fins de compreensão dos parágrafos a seguir é preciso ressaltar que as categorias “partes” fazem referência aos papéis jurídicos ocupados por Autor e Réu em um processo judicial. No entanto, no controle judicial de constitucionalidade<sup>10</sup> que pode ser difuso e concreto ou abstrato e concentrado, só é possível identificar diretamente Autor e Réu no controle difuso e concreto e as audiências públicas ocorrem prioritariamente no controle concentrado e abstrato.

No entanto, no curso de realização das audiências públicas observadas, não foram identificadas quaisquer distinções entre as audiências públicas ocorridas no curso de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ou de um Recurso Extraordinário, por exemplo. E os atores sociais identificados a seguir atuam nas

---

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.

<sup>10</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, o controle de constitucionalidade é passível de aplicação de forma difusa ou concentrada. O controle concentrado e abstrato de constitucionalidade é caracterizado pela análise da lei em tese, feita por meio de instrumento processual específico. Quando realizada junto ao Supremo Tribunal Federal, os instrumentos processuais hábeis são a ação direta de inconstitucionalidade (genérica), ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação direta de inconstitucionalidade interventiva, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceitos fundamentais. Os efeitos de tal decisão são considerados *erga omnes* e vinculantes, o que importa dizer que se estendem a todas as pessoas e têm efeito vinculante.

Diferentemente da espécie de controle acima, o controle difuso se caracteriza pela análise da lei aplicada ao caso concreto, podendo ser feito por diversos instrumentos processuais, como no recurso extraordinário (RE), por exemplo. A (in)constitucionalidade é arguida como causa de pedir, sendo discutida apenas na fundamentação. A decisão a seu respeito não faz coisa julgada material, isto é, não transita em julgado. Essa espécie de controle pode ser feita tanto pelos Magistrados de primeira instância, como nos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais e Superiores, desde que realizada de forma incidente. Os efeitos de tais decisões são *inter partes* e não vinculantes a quem não integra a lide, isto é, são estendidos apenas àqueles que integram a demanda e não tem por obrigação vincular à sua decisão os órgãos do Poder Judiciário. Para que assim seja, faz-se necessária a intervenção do Senado Federal, fazendo uso da competência que lhe é conferida pelo art. 52, X, da Constituição Federal.

audiências públicas a partir da lógica processual da contradita, constituída por uma lide em que, originariamente, Autor e Réu disputam a titularidade de direitos. Em outras palavras, ainda que não existam autores e réus na demanda judicial, os atores sociais identificados atuam como se esta fosse a base da relação estabelecida no espaço institucionalmente criado à realização das audiências públicas, por isso a utilização das categorias “partes” e “processo”.

Os subtópicos a seguir apresentarão questões próprias à realização e funcionalidades de uma audiência pública no Supremo Tribunal Federal, com destaque aos ritos e interações capazes de atribuir sentidos diversos ao que autores que já discutiram o tema apresentam, como o exercício do contraditório pelos participantes das audiências públicas e a demonstração de que o processo não é apenas das partes que iniciaram o litígio.

### 3.1. A INEXISTÊNCIA DE RIGIDEZ NOS RITOS

A realização de uma audiência pública não exige formalidades excessivas se comparadas a uma sessão plenária de julgamento na mesma Corte, sendo possível tirar fotos ou falar nos celulares em qualquer momento da audiência, por exemplo. Por não existir maiores formalidades previstas em lei ou no Regimento Interno do tribunal em relação a sua realização, a gestão da audiência pública fica sob a responsabilidade do ministro solicitante, desde que observadas disposições mínimas a seu respeito. Com autonomia concedida a cada um dos Ministros para melhor organizar e gerir as audiências públicas, a gestão desenvolvida por cada um dos Ministros solicitantes apresentam diversas semelhanças, como: a reserva de lugares na plateia para as equipes que cada um dos audiencistas representam; assentos complementares para caso o espaço destinado a realização das audiências não seja o bastante; a disposição dos lugares ocupados por plateia, audiencistas e Ministros participantes, dentre outras.

As audiências são realizadas no espaço destinado às sessões de julgamento das Turmas, que sofrem pequenas alterações para melhor adaptação do evento que ali se realizaria. A bancada destinada à sustentação oral dos advogados é

retirada de seu lugar, sendo substituída por uma longa mesa com várias cadeiras a serem ocupadas por cada um dos inscritos para se pronunciar durante a sessão. Assim, de frente para os Ministros ficam os participantes e, atrás deles, a plateia:

## Figura 1

*Disposição das salas destinadas às audiências públicas*



Fonte: Nelson Jr.

Essa sessão, somada a outra, apresentou uma particularidade: um “mestre de cerimônias”. Quando existe, o mestre de cerimônias inicia o evento tecendo considerações a respeito da sessão pública, além de estabelecer algumas regras ou formalidades, dentre elas: não seriam admissíveis quaisquer tipos de manifestações; cada palestrante credenciado (termo utilizado pelo próprio mestre de cerimônias) teria alguns minutos para fazer sua sustentação<sup>11</sup>; além da informação do tempo de duração da sessão pública, que pode ocorrer em um único turno (de 9 às 12h) ou em dupla jornada (com início às 9h e pausa às 12h para o almoço, retornando às 14h e com encerramento previsto para às 17h). Inexistindo mestre de cerimônias, quem assume esse papel é o próprio ministro solicitante da audiência pública.

---

<sup>11</sup> O tempo destinado à fala dos participantes das audiências públicas varia com a quantidade de audiencistas presentes e o tempo de duração de todo o evento. Em algumas audiências públicas, é destinado um tempo de dez minutos para que cada um se manifeste, em outras pode ser concedido o tempo de quinze ou vinte minutos.



Outro fato bastante comum nas audiências públicas refere-se ao baixo número de Ministros participantes. De todas as audiências assistidas, em apenas duas houve a presença de um ministro que não foi o requisitante da audiência: um retirou-se após ser concedida a palavra ao primeiro expositor e o outro não retornou do intervalo. Este fenômeno é comentado por autores (Rocha, 2014; & Sombra, 2017) que possuem a audiência pública como objeto de estudo e pesquisa aos quais apresentam como possíveis causas o desconhecimento dos Ministros do Supremo acerca da programação, realização ou até disponibilização dos dados de uma audiência pública.

É possível citar como exemplo evento ocorrido em sessão de julgamento no STF em que foi realizado um dos mutirões das súmulas vinculantes: após o ministro Presidente proceder à leitura do relatório de proposta de súmula vinculante formulada pelo ministro Gilmar Mendes, o min. Luís Roberto Barroso pede vista alegando que o min. Gilmar Mendes fez uma audiência pública cujo tema envolve diretamente a proposta e que não teve acesso aos dados e informações colhidas. O ministro Presidente, então, diz: “Não sabia que o min. Gilmar havia feito uma audiência pública a respeito e concordo com o min. Barroso ao aguardarmos a juntada do material colhido, sob pena de desconsiderarmos a audiência pública feita”.

Apesar das semelhanças destacadas, algumas audiências públicas apresentam particularidades que merecem igualmente destaque, como a utilização de tradução simultânea para todos os que estavam presentes, sendo utilizadas inclusive pelos Ministros solicitantes da audiência. Outras inovavam em sua organização, como a realização de uma audiência pública conjunta, gerida por dois Ministros do Supremo. As últimas audiências apresentavam ainda uma nova tendência: destacar no início da audiência quais seriam os expositores por meio da leitura ou menção do currículo de alguns deles, com a maioria representando instituições jurídicas e escritórios de advocacia.

Após os procedimentos destacados, o ministro requisitante da audiência pública inicia a leitura do relatório do processo ao qual a audiência pública está vinculada. Em seguida, o ministro faz alguns questionamentos para que os

participantes da audiência pública possam responder em seus discursos proferidos, o mesmo faz o Sub-Procurador da República ao lhe ser concedida a palavra. Após a manifestação dos Ministros e do Subprocurador da República é concedida a palavra ao primeiro a proferir discurso que, ao ser chamado, deve se deslocar de seu lugar de origem até o púlpito para que possa se manifestar. E assim segue até que o último se manifeste. Após, o ministro requisitante toma a palavra para tecer suas considerações finais, encerrando o evento e agradecendo a participação de todos. Esse é o fluxo regular de uma audiência pública, cujos desdobramentos poderão ser notados nos tópicos a seguir, como (i) a possibilidade de exercer o contraditório, mesmo não sendo parte no processo, e (ii) as funções que as audiências públicas são capazes de cumprir para além das formalidades processuais.

### **3.2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO APARENTE DA OPINIÃO PÚBLICA: COMO EXERCER O CONTRADITÓRIO SEM SER PARTE NO PROCESSO?**

Conforme mencionado anteriormente, umas das justificativas à convocação de uma audiência pública é a necessidade de agregar um conhecimento técnico ao processo judicial a fim de facilitar a compreensão do julgador em relação ao caso concreto a ser analisado. O objetivo é a concessão de uma decisão judicial mais bem fundamentada e levando em consideração principalmente aspectos técnicos não-jurídicos necessários à compreensão e ao deslinde da demanda. No entanto, uma das questões a serem destacadas nas audiências públicas assistidas é o alto número de expositores representantes de diferentes classes jurídico-profissionais, como a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Advocacia Geral da União – AGU e Ministério Público Federal - MPF, que tiveram o aceite do pedido para participar da audiência sobre o bloqueio judicial do aplicativo WhatsApp, por exemplo.

E a principal pergunta proferida pelo ministro que convocou a audiência pública se referia à possibilidade ou não de quebra do código fonte do aplicativo para conceder acesso ao MPF ao conteúdo das informações dispostas nos

aplicativos usados por suspeitos de cometimento de crimes. Isto é, para a resposta de uma questão eminentemente técnica, além de especialistas em tecnologia de informação e ciência da computação, manifestaram-se a respeito do caso especialistas no tratamento jurídico da utilização do aplicativo, o que não era objeto inicial de discussão da audiência pública, mas que acabou se tornando, devido ao caráter jurisdicional atribuído por diversos expositores da audiência pública.

Além desses, alguns escritórios de advocacia com especialidade em Direito e Internet também conseguiram se manifestar em audiência pública por meio da representação de associações interessadas na resolução do caso. Algumas destas associações representavam núcleos de estudo e pesquisa sobre o tema técnico em análise, outras tinham por objeto áreas determinadas do Direito, como a regulação da internet, por exemplo. Além dos aspectos aqui ressaltados, nas duas últimas audiências públicas assistidas foi possível notar a leitura breve do currículo de cada um dos expositores antes de suas manifestações pelo ministro responsável por gerir a organização da audiência. O que permitiu ao menos três percepções: (i) um certo distanciamento do caráter eminentemente técnico capaz de justificar a realização de uma audiência pública; (ii) a multidisciplinaridade em que é tratado um conhecimento técnico; (iii) ou ainda a compreensão de que o Direito seria capaz de abranger todos os aspectos da vida social, o que incluiria a sua manifestação e interferência em pautas que exigem conhecimento técnico diverso ao que juristas possuem.

Os aspectos destacados nos parágrafos anteriores podem ser mais facilmente perceptíveis por meio de especial foco ao discurso produzido e apresentado pelos expositores em audiência pública. Apesar de não serem considerados como “partes” (autor ou réu) do processo ao qual estão se manifestando, os expositores das audiências públicas têm a oportunidade de se manifestar duplamente no processo: por meio da sustentação oral em audiência pública e por meio da entrega de manifestação escrita a respeito do interesse por eles defendidos, o que inclui a juntada de documentos capazes de aumentar a força argumentativa das teses defendidas ou criticadas por cada um deles.

Apesar de alguns dos expositores das audiências públicas terem a prerrogativa de se manifestar em uma demanda judicial sem ser “parte” no processo, outros se manifestam duplamente. Não são raras as hipóteses em que o Ministério Público Federal ajuíza a ação em face de alguém e, solicitada uma audiência pública pelo ministro Relator do caso, o MPF solicita a participação como expositor e tem o seu pedido deferido. Isto é, alguns atores podem se tornar parte privilegiada no processo tanto por se manifestarem duplamente, com a prerrogativa de aumentar o seu poder argumentativo, quanto por meio da mera participação como expositor da audiência – oportunidade em que poderá influenciar a convicção do magistrado sem se vincular a quaisquer dos desdobramentos possíveis do processo, uma vez que não é autor e nem réu.

Os expositores das audiências parecem ter assimilado a ideia de compor o processo ao qual se manifestam, uma vez que vários deles apresentam discursos em formato parecido a uma petição inicial. É possível citar como exemplo manifestações dos representantes de classes jurídico-profissionais e de escritórios de advocacia que representam associações: ao realizar suas sustentações orais, iniciam seus discursos fazendo breves descrições dos fatos que ensejaram aquela demanda judicial para, em seguida, destacar as razões jurídicas que corroboram suas teses e argumentos e enfraquecem os alheios. Ao final das sustentações, os expositores destacam o que efetivamente desejam com tal manifestação e realizam pedido ao ministro solicitante da audiência pública para que proceda ao julgamento de determinada forma.

O procedimento anteriormente descrito se assemelha à prática judiciária conhecida no direito brasileiro como o exercício do contraditório. E este foi um dos aspectos das audiências públicas que chamou bastante atenção: apesar do destaque inicialmente feito à inexistência do contraditório entre os participantes inscritos nas audiências públicas, por não serem partes no processo e terem sido convidados a se manifestar para facilitar os esclarecimentos de fatos e questões não jurídicas, durante a realização das audiências tive a oportunidade de observar postura diversa dos participantes. Era comum e fácil visualizar, enquanto um

participante proferia discurso, os que continuavam em seus assentos procederem a diversas anotações sobre o que estava sendo dito pelo colega que ora discursava:

## Figura 2

*Anotações dos expositores*



Fonte: Nelson Jr.

Ao concluir seu discurso, o participante inscrito retomava ao seu assento e era “substituído” por um de seus colegas no púlpito. E não era incomum que os inscritos que discursavam no púlpito fizessem referência ao mencionado anteriormente para criticar e superar o argumento apresentado por alguns de seus colegas, o que inevitavelmente poderia alterar o discurso preparado por cada um deles para ser apresentado em audiência. As referências, em nenhum momento tiveram vinculação a nomes de alguns dos inscritos, mas elas eram facilmente perceptíveis devido à utilização de palavras semelhantes às utilizadas por seus antecessores.

Mais do que enviar representantes com habilidade em oratória para que proferissem discursos em nome das entidades que representavam, essas entidades podem ter enviado também pessoas com habilidades para criar meios de superação dos argumentos alheios. Isto é, pode ser que, em nome das entidades escolhidas para se manifestar em audiência pública, tenham sido escolhidos

“especialistas no debate”, objetivando o exercício mais regular e satisfatório do contraditório para aqueles que se manifestam, podendo ser uma das razões à participação de cada vez mais juristas em audiências públicas com temas não-jurídicos.

A prática aqui descrita se aproxima do chamado por Kant de Lima (1995) de “retórica do contraditório”, e não “princípio do contraditório”. O autor destaca que no contexto americano, o princípio do contraditório requer uma prática demonstrativa, diferente do contexto brasileiro que mais se assemelha à retórica do contraditório, que faz referência à arte de persuasão sem qualquer demonstração. A retórica do contraditório, segundo Kant de Lima (1995) e, posteriormente por Cardoso de Oliveira (2010), refere-se à capacidade de articular um discurso de forma tão bem desenvolvida que seus interlocutores conseguem visualizar o referencial demonstrativo de argumentação. E especificamente no contexto brasileiro, os autores destacam que a prioridade e objetivo do contraditório é a implementação da dúvida, não havendo ênfase ou esforços demonstrativos do argumentado.

E as posturas adotadas pelos inscitos nas audiências públicas se assemelham à retórica do contraditório, uma vez que pareciam estar presentes não apenas para colaborar ao esclarecimento de fatos e questões não jurídicas a partir da especialidade que possuíam, mas também empenhar esforços em desconstituir os argumentos apresentados por inscitos que apresentassem divergência do defendido pela entidade da sociedade civil que representava. Mesmo sem ser consideradas partes no processo, as posturas por eles adotadas fez emergir na situação o exercício do contraditório que, inclusive, por meio dos discursos proferidos, passou a compor o processo, muitas vezes se tornando referência nos votos proferidos pelos Ministros do Supremo, conforme argumenta Rocha (2014).

A prática reiterada do exercício do contraditório nas audiências públicas estimulou inclusive à sua institucionalização no STF: ao dar início a uma audiência pública conjunta (requisitada e gerida por dois Ministros do Supremo), um dos ministros requisitantes anunciou suposta inovação ao seu desenvolvimento ao destacar a possibilidade de, ao final das apresentações, os expositores terem a

permissão para fazer perguntas dirigidas aos colegas que, assim como eles, acabaram de se manifestar.

Quando solicitantes de audiência pública Rosa Weber e Edson Fachin chamaram o momento de “espaço dialógico”. Dando início ao procedimento, algumas perguntas formuladas pelos expositores foram dispostas em papel e enviadas aos ministros, que afirmaram selecionar algumas questões para serem respondidas, acrescidas de algumas formuladas por eles próprios. Ao formular as perguntas, o expositor se identifica e menciona a quem a sua pergunta é dirigida. Após, seria dado um período de cinco minutos para cada expositor responder ou comentar as questões que lhes foram formuladas. Não foi fato incomum, após as respostas concedidas pelos expositores, que aqueles que formularam as perguntas se aproximassem do microfone e se queixassem aos ministros que o colega ao qual dirigiu sua pergunta não a havia respondido, sendo interpelado pelos ministros e dando fim à aparente controvérsia. Enfim, estes representam apenas exemplos de práticas que permitiram que o exercício da retórica do contraditório passasse a compor o fluxo regular de uma audiência pública.

Em resumo, as práticas aqui descritas, além de institucionalizar a opinião pública<sup>12</sup> manifestada por entidades da sociedade civil ao incorporá-las ao processo por meio da audiência, contribuem também à transformação de quem não é parte no processo em parte privilegiada deste mesmo processo. O que ocorre a partir da admissão da possibilidade de exercício do contraditório sem que a entidade da sociedade civil que se manifeste nos autos esteja vinculada diretamente aos efeitos da decisão judicial do processo ao qual se manifestou.

Tal fato nos permite a identificação de dois diferentes movimentos: o primeiro se refere ao fato de que a opinião pública passa a integrar o processo com as manifestações de diferentes setores da sociedade civil nas audiências públicas como um meio de democratizar as discussões de aparente interesse público e que anteriormente estavam restritas somente às partes vinculadas ao processo. E o

---

12 A categoria “opinião pública” deve aqui ser entendida no mesmo sentido de Andrade (1964) ao apresentar revisão de literatura sobre o tema: “participação popular nas coisas de interesse público” (Andrade, 1964, p. 109).

segundo faz referência à subvalorização da incorporação da opinião pública nos autos processuais em decorrência do aceite e até estímulo pelo ministro requisitante da audiência por meio do exercício da retórica do contraditório, capaz de transformar um parecer técnico em argumento e, conseqüentemente desvinculando o julgador de incorporá-lo ao seu voto ou decisão. Os movimentos aqui narrados influenciam e modificam sobremaneira as características de um processo judicial, o que poderá ser mais bem discutido no próximo tópico.

### **3.3. QUAIS AS FUNÇÕES, ENTÃO, DE UMA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO SUPREMO?**

Nos parágrafos anteriores, foi notado que a audiência pública pode ser justificada sob o argumento de que uma discussão técnica não jurídica chegou ao Poder Judiciário e, para que ele se manifeste, seria necessário compreendê-las. Para tanto, seria necessária a presença de especialistas no assunto. Apesar disso, a literatura mais recente sobre o tema passou a discutir a realização das audiências públicas como um mecanismo de legitimação do argumento desenvolvido por ministros do Supremo nos votos e decisões proferidas. Neste sentido, a audiência pública cumpriria a função de conceder aparência de democratização das discussões jurídicas e sociais ocorridas no STF, ao incluir no processo as manifestações de diferentes atores da sociedade civil, especialistas ou não no tema, com potencial para apresentar argumentos ou teses capazes de influenciar a convicção do magistrado, mas que são pouco considerados por eles em seus votos conforme estudos desenvolvidos por Rocha (2014) e Sombra (2017). No entanto, o trabalho de campo desenvolvido permitiu a percepção de outros fenômenos ainda não discutidos, como a possibilidade de criação de um sistema capaz de institucionalizar o exercício de uma retórica do contraditório inclusive por quem não compõe o processo judicial, o que foi discutido em tópico anterior.

Apesar das possíveis funções capazes de serem cumpridas por uma audiência pública, a realização do trabalho de campo permitiu-me identificar algumas outras que merecem igual destaque. A primeira delas se refere à preocupação e empenho intelectual dos expositores em proporcionar uma



discussão mais técnica e menos jurídica sobre os temas discutidos nas audiências públicas. Era perceptível o esforço de especialistas em esclarecer questões técnicas não compreendidas por juristas e que poderiam influenciar a formação de sua convicção, despertando inclusive curiosidade e interesse dos ministros requisitantes que, por vezes, solicitavam esclarecimentos dos expositores acerca dos argumentos e teses por eles apresentados. Isto é, por meio das manifestações de cada um dos expositores, discursos jurídicos e não jurídicos sobre um mesmo tema passavam também a compor o processo.

Alguns discursos não jurídicos despertavam também o interesse de outros expositores, principalmente de juristas que, após o discurso do colega, dirigiam-se até o local onde estava sentado e o cumprimentavam. No período destinado ao intervalo ou ao término das audiências, era comum notar diálogos entre os próprios expositores que convidavam uns aos outros para almoços ou trocavam cartões e iniciavam ali mesmo um diálogo sobre o tema da audiência. Foi comum o fato de alguns expositores que, após apresentarem-se uns aos outros, saíram juntos do local destinado à audiência. O que demonstra que a realização de uma audiência pública pode ser capaz ainda de unir diferentes setores em prol de um mesmo tema de análise e estimular uma aproximação e diálogo entre eles. Isto é, juristas e especialistas em assuntos não jurídicos têm relações de proximidade estimuladas a partir da realização de uma audiência pública, não sendo este um dos seus objetivos principais, conforme visto anteriormente.

E o ambiente criado por uma audiência pública não estimula apenas novas aproximações e diálogos, mas também que alguns de seus expositores utilizem seu tempo disponível para apresentar uma manifestação capaz de aumentar a visibilidade política ou social da entidade ao qual estão representando, tanto pela exposição gerada pela transmissão ao vivo da audiência quanto pela importância do assunto ali discutido. O que pode ser notado por meio de um discurso com muitas interjeições e que representam ataques diretos às posturas de outras instituições, por exemplo, como o discurso proferido pelo Conselho Federal da OAB na audiência pública sobre o bloqueio judicial do aplicativo *WhatsApp*, em que o

expositor destaca a necessidade de rigidez no tratamento de empresas com sede fora do país e que se recusam a se submeter à legislação brasileira.

A utilização do espaço como um palanque para proferimento de ataques das mais diversas ordens também não são incomuns, principalmente em se tratando do discurso proferido por instituições de cunho eminentemente jurídico. Em situação diversa da aqui descrita, mas se tratando também da apresentação de um discurso em um ambiente de notória visibilidade, o ministro Nelson Jobim destaca a existência de um “*animus* de demonstração” principalmente a partir da transmissão ao vivo das sessões plenárias de julgamento no Supremo:

[CJ] — *A TV Justiça, nesse sentido, muda alguma coisa ou não?*

[NJ] — Não. Não. A TV Justiça mudou, alterou, por exemplo... Não alterou, agravou, por exemplo, o uso da tribuna do Supremo para ataques. Tribuna advocatícia. Então, por exemplo, posse de presidente do Supremo. Essa é a única sessão que tu tem discursos. Então, você tem um discurso. Primeiro, a posse do novo presidente, fala um ministro escolhido pelo empossando para falar em nome da corte, depois fala o representante do Ministério Público, depois fala o representante da OAB. Então, aí, o que é que estava acontecendo? O pessoal da OAB começou a usar, por causa da TV Justiça, começou a usar o plenário, esse momento, para atacar o governo do presidente da República, que normalmente estava presente e não tinha a palavra. (...) Mas, então, a TV Justiça também alimentou esse *animus* de demonstração. (Fontainha et al, 2016, pp. 261-262)

As interações aqui descritas ressaltam o aspecto destacado por Goffman (1975) ao mencionar a forma teatral e estratégica que os indivíduos são capazes de apresentar à sua fachada: ora se utilizando de um discurso para estimular o julgador a concordar com suas premissas, ao mesmo tempo em que profere ataques aos demais expositores na tentativa de desqualificar suas proposições; ora estabelecendo novas alianças quando não estão diante das câmeras e do foco de todos os presentes no ambiente destinado à interação - como a aproximação

buscada por cada um deles no período do intervalo e após o desenrolar das atividades.

Isto é, por meio de uma interação focada, os expositores seriam capazes de representar um papel cuja preocupação é a vitória no debate, ainda que o ambiente, em sua origem, tenha sido criado sob a justificativa de buscar esclarecimentos sobre a questão discutida e aumentar a sua compreensão. Situação diversa à representada pelo mesmo ator quando não há cooperação da plateia para manter o foco de atenção – interação desfocalizada -, em que foi possível perceber tentativas de aproximações e de formação de novas alianças. Em outras palavras, a decisão judicial ganha foco maior que a compreensão do fato social que deu origem ao litígio.

Por fim, cabe o destaque também de função recentemente percebida pelos expositores da audiência pública: o da abertura de possibilidade à participação do processo sem o ônus das responsabilidades previstas aos autores ou réus. Podem se candidatar à participação em uma audiência pública todos aqueles interessados em apresentar manifestações capazes de suprir os questionamentos formulados principalmente pelo ministro requisitante. O ministro, por sua vez, pode convidar diretamente alguém ou escolher, dentre os que se candidataram, aqueles que poderão se manifestar no processo. Não há limitação à escolha, podem ser selecionados desde diferentes setores da sociedade civil até entidades de classe representativas de profissões jurídicas, não descartando inclusive quem já está presente no processo, como o *amicus curiae*, por exemplo.

O *amicus curiae* por já se manifestar no processo por meio da sua sustentação oral, além de juntar documentos, ao ter aprovada a sua participação em uma audiência pública tem a prerrogativa de se manifestar pela segunda vez, algo que sequer autor e réu têm direitos. E juntamente de outras instituições que igualmente se manifestam em uma audiência pública, a participação de cada uma delas não gera qualquer tipo de ônus, não existindo a preocupação em ser diretamente penalizado, arcar com custas judiciais, dentre outros. Tais questões nos estimulam à reflexão de que a audiência pública pode estar criando “partes privilegiadas no processo”, capazes de apresentar pesquisas, teses e argumentos

influenciadores da convicção do magistrado, sem qualquer tipo de ônus, e em ambiente que lhes permita maior visibilidade social e política em relação ao tema em discussão. O que faz ressaltar as características práticas do processo no direito brasileiro, conforme se verá brevemente a seguir.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A DEMOCRATIZAÇÃO APARENTE DO PROCESSO QUE LEGITIMA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL**

A realização de uma audiência pública pelo Poder Judiciário, e aqui me refiro especificamente ao Supremo Tribunal Federal, tem-nos apresentado aspectos pouco discutidos entre autores brasileiros no que se refere ao seu impacto no processo. Um dos aspectos a merecer destaque é o da concessão de maior oralidade ao processo, uma vez que o ambiente criado à realização das audiências públicas é regido por sustentações orais de representantes de diversos setores da sociedade civil que possuem como um de seus objetivos ampliar e influenciar a discussão acerca dos fundamentos dos votos ou decisões proferidas pelos Ministros do Supremo.

O aumento da oralidade no processo pode dar aparência de maior democratização de discussões jurídicas ocorridas no STF, principalmente por ampliar o número de pessoas capazes de apresentar teses e argumentos, ainda que não se trate de autor ou réu. No entanto, para tais teses e argumentos serem levados em consideração pelos magistrados é preciso que se concretize o brocardo jurídico: “o que não está nos autos não está no mundo.” Explico: apesar de todo o ambiente criado para destacar um suposto aumento da oralidade no processo, os discursos proferidos pelos expositores precisam ser transcritos para efeito de registro nos autos processuais. Isto é, apenas são levadas em consideração pelo magistrado as manifestações escritas e dispostas no processo, porque o que não está ali presente sequer é passível de análise. Em outras palavras, “vale o que está escrito”.

Essa necessidade de formalização das relações sociais por meio do registro público, que é característico do direito brasileiro (Santos, 2017, pp. 106-11), apresenta

ainda outro dado a merecer destaque: o esforço daqueles que atuam diretamente no processo em “juridicizar” aspectos morais ou técnicos não jurídicos na tentativa de influenciar a convicção do magistrado e ter em seus fundamentos uma tese ou argumento lançados em alguma de suas manifestações, o que daria aparência de vitória no debate. Tal fato pode ser notado principalmente nos discursos jurídicos produzidos nas audiências públicas, que se resumiam não à compreensão do caso concreto ou tema em análise, mas à possibilidade do Direito regulá-lo. Tais eventos poderiam representar possíveis efeitos da transferência de parte do processo de racionalização jurídica de aspectos morais ou técnicos não jurídicos à sociedade civil a partir do esforço construído pelos expositores em facilitar a produção do conhecimento jurídico por meio do discurso que apresentam.

Esse processo de racionalização jurídica de aspectos morais e técnicos não jurídicos, e o seu conseqüente registro nos autos processuais, seria capaz de conceder ao magistrado a tranquilidade necessária para julgar, uma vez que atribuiria um caráter jurídico às discussões travadas em audiência pública por meio da interpretação e argumentação – processo já facilitado pelos discursos jurídicos produzidos na tribuna. E os elementos necessários à composição da decisão do magistrado não precisam sequer estar nos votos ou decisões, basta estar nos autos processuais, porque já se transformou em elementos jurídicos e, portanto, faz parte do “mundo”.

Dito de outro modo, o processo acima descrito demonstra um empenho de atores sociais em reconhecer o sentimento, aspectos morais ou técnicos não jurídicos como elementos integrantes ou legítimos do processo de tomada de decisões do magistrado, não sendo sequer questionados devido à legitimação deste processo a partir da criação, aceitação e reprodução constante do princípio da livre convicção do magistrado (Fonseca, 2008), que tem a prerrogativa de escolher livremente suas decisões e fundamentar da forma que melhor lhe convir, desde que sua fundamentação seja jurídica para não lhe gerar possíveis questionamentos acerca da decisão tomada. É possível citar como exemplo o esforço entre juristas em transformar uma ideologia em princípio capaz de ser reconhecido no processo e reivindicado como parâmetro de análise de conflitos

sociais, como o ocorrido com a colegialidade nos tribunais brasileiros (Santos, 2017, pp. 515-518).

As questões aqui discutidas destacam ao menos dois movimentos: (i) uma disputa pela produção do processo e, a partir disso, (ii) o questionamento sobre a quem a ele pertence. Em um primeiro aspecto, o ambiente criado pela audiência pública ao estimular o desenvolvimento de uma retórica do contraditório em seus expositores permite o acirramento de uma disputa pela produção do processo. E esse processo é cíclico, uma vez que a partir da percepção dos participantes da audiência pública de que as pesquisas, teses e argumentos por eles apresentados comporão o processo, ampliando a margem de discricionariedade do magistrado ao escolher a melhor decisão ao litígio, há um acirramento da disputa entre os expositores sobre a melhor forma de produção do conhecimento jurídico: (i) a incorporação de aspectos morais e técnicos não jurídicos ao processo de tomada de decisão por meio de um caráter multidisciplinar de análise do litígio e a consequente ampliação do diálogo a outros setores da sociedade civil ou (ii) o desprezo a este processo ao interpretar todos estes aspectos como questões jurídicas, monopolizando o debate entre juristas.

A percepção da influência que podem exercer no processo, somada a visibilidade política e ao reconhecimento social e jurídico, estimulou ainda um aumento da busca pela oportunidade de participar deste processo, relatado por Sombra (2017) ao destacar um aumento do interesse de diferentes setores da sociedade civil em participar das audiências públicas ocorridas no Supremo Tribunal Federal. Este acirramento da disputa pela produção do processo, inclusive por aqueles que não são autores ou réus da demanda que deu origem à audiência pública, estimula também a reflexão sobre a quem pertence o processo judicial.

Em pesquisa realizada por Kant de Lima (1995) a respeito do *due process of law*, é possível notar que a expressão passou a ser utilizada em um contexto de combate aos arbítrios do Rei, representando um combate dos indivíduos ao controle (ilegítimo) exercido pelo Estado durante a dominação inglesa nos Estados Unidos e, posteriormente, na revolução americana. Neste contexto, o sistema jurídico vigente à época passou a incorporar a ideia de que nenhum indivíduo

poderia ser penalizado sem uma discussão pública a respeito da suposta prática por ele acometida, principalmente quando o acusado apresenta discordância com a acusação, materializado no brocardo “Nenhum homem de qualquer estado ou condição será expulso de suas terras ou propriedades, nem preso, deserdado ou condenado à morte sem haver respondido ao processo legal regular.” (Corwin, 1986, p. 263).

Isto é, nesta concepção, o processo representava um direito da parte acusada, ao qual correspondia a um dever do Estado em provê-lo, daí a justificativa do porquê o processo é “devido”. Ele é devido ao cidadão acusado que não concorda com a acusação que está sofrendo. No entanto, ao ser traduzida para o português e incorporada ao sistema jurídico brasileiro, a expressão *due process of Law* ganha novos contornos, vejamos:

*Due process of Law* é uma expressão que, nesta tradição, designa os procedimentos de origem e status constitucional, requeridos para a condenação de uma pessoa a certas penas graves, quando o acusado não concorda com a acusação – é a *presunção da inocência*. Tanto os procedimentos quanto as penas variam no tempo, mas a expressão permanece com o mesmo significado. Em português, tem sido traduzida como “devido processo legal” mas, na verdade, não há equivalente ao *due process of Law* em nossa tradição porque, em primeiro lugar, em nosso processo criminal o momento do julgamento é obrigatório, mesmo para aqueles que confessam; em segundo lugar, porque, como se verá adiante, não há, explicitamente, “um” procedimento, único, explícito e universal, aplicável a todos os casos, constitucionalmente garantido, como é a arbitragem pelo *jury*, mas vários, regulados por diferentes leis e “códigos”, cuja aplicação adequada está prevista segundo o caso – como é o julgamento pelo Tribunal do Júri, por exemplo. (Kant de Lima, 1995, p. 33)  
(Grifo do autor)

De acordo com a pesquisa realizada por Kant de Lima, o processo surge em um contexto de proteção ao acusado que não concorda com a acusação feita pelo Estado sobre supostos atos por ele praticado. Ao ser incorporada pelo direito brasileiro, o *due process of law* deixa de ser considerado um direito do réu para ganhar novos contornos ao ser considerado obrigatório ainda que o réu confesse ter cometido o ato sobre o qual recai a acusação estatal<sup>13</sup>. Neste momento, o processo deixa de ser um direito da parte acusada e, portanto, “devido” pelo Estado, para ser um procedimento adotado pelo Estado para punir aqueles que infringirem suas normas. Isto é, o processo passa a ser do Estado, e não mais da parte acusada.

Neste contexto de reflexão sobre a quem pertence o processo judicial, a pesquisa aqui apresentada destaca outro aspecto a ser levado em consideração: o da possibilidade de manipulação do processo por quem não é “parte” no processo, como os diferentes setores da sociedade civil capazes de participar do processo judicial por meio da realização de uma audiência pública, inclusive como “parte privilegiada”. Ou seja, a quem pertence o processo judicial: às partes, ao Estado ou à sociedade? No entanto, é possível fazer ainda uma reflexão contrária: a pesquisa ora apresentada também não destacaria uma aparência de maior democratização do processo e das discussões sobre os conflitos sociais que dão origem ao processo, utilizada como estratégia de legitimação às escolhas tomadas pelos magistrados em suas decisões?

Dito de outro modo, o estabelecimento de relações entre a Política e a Justiça apresentado por meio das análises da audiência pública em perspectiva – hipótese em que é produzida uma revisão de literatura sobre o tema –, e em ação – hipótese apresentada por meio da observação de um contexto jurídico-institucional –, é bastante presente na literatura que discute principalmente o processo de tomada de decisão no Poder Judiciário. Neste sentido, a pesquisa aqui apresentada destaca que um controle judicial de normas vai muito além das formalidades processuais exigidas pelo ordenamento jurídico brasileiro,

---

13 Para os interessados em aprofundar o tema, ver Ferreira (2004).



mobilizando direitos e interesses em etapas que demandam uma observação direta às suas práticas a fim de que sejam mais bem compreendidas.

Enfim, todo o esforço aqui produzido tem por objetivo, além do estabelecimento de maior proximidade do Direito com as Ciências Sociais, destacar o potencial de trabalhos “multimétodos” a partir do diálogo com diversas áreas do saber e de um suposto diálogo entre autores e atores. É preciso destacar a necessidade de manutenção de uma agenda de pesquisa apta a estabelecer laços de maior proximidade entre o discutido entre autores que possuem um mesmo objeto de estudo, independente da área ao qual pertençam, e as ações praticadas por atores sociais que são capazes de instruir uma organização pragmática da sociedade e de suas instituições, como a aqui discutida por meio da realização de um trabalho empírico sobre as audiências públicas ocorridas no Supremo Tribunal Federal.

A conclusão poderia adentrar o tema da legitimidade democrática, aponta se as audiências são ou não um mecanismo para tal. O autor volta a atenção às dimensões processuais e poderia abordar mais e melhor a questão, trazendo para o centro da discussão o tema: Política e Justiça e, principalmente, destacando como o processo de controle constitucional vai além das formalidades processuais.

## REFERÊNCIAS

Aguiar, M. de C. (2005). *Amicus curiae*. Salvador, juspodivm, (p. 103).

Andrade, C. T. de S. (1964). Mito e realidade da opinião pública. *Rev. Adm.*

*Empres.* vol.4 no.11 São Paulo Apr./June.

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901964000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901964000200003)

Arguelhes, D. W., & Ribeiro, L. M. (2010). As indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e

Cláudia Turner. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 255, (pp. 115-143).

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, (pp. 443-464).

Avritzer, L. (2007). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

Backes, A. L., Azevedo, D. B., & Araújo, J. C. (2009). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. (Org.) Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

Berger, P. L., & Luckman, T. (2004). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes.

Binenbojm, G. (2004). A nova jurisdição constitucional: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, (p. 282).

Cardoso de Oliveira, L. (1993). A Vocação Crítica da Antropologia. *Anuário Antropológico/90*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, (pp. 67-81).

Coelho, J. G. L. (2009). Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Backes, A. L., Azevedo, D. B., Araújo, J. C. (Org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

Coelho, V. S. R. P. (2004). Conselhos de Saúde enquanto Instituições Políticas: O Que Está Faltando?, in Coelho, V. S. R. P. & M. Nobre (orgs.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, (pp. 255-269).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acessado em: 17/03/2008.

Corwin, E. S. A. (1986). *Constituição Norte Americana e seu significado atual*. (Trad) Leda Boechat Rodrigues. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 1986.

Cunha, E. S. M. (2004). *Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. [Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte].

Falcão, J., & Oliveira, F. L. (2013). O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 88, (pp. 429-469).

Ferreira, M. A. G. (2004). *O devido processo legal: um estudo comparado*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

Fonseca, R. L. T. M. (2008). *Dilemas da decisão judicial: as representações de juízes brasileiros sobre o princípio do livre convencimento motivado*. [Tese de doutorado em Direito. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro].

Fontainha, F. C., Paula, C. J., Sato, L. S. S., & Guimarães, F. (2015). História oral do Supremo (1988-2013), v.9 (Org). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. - Rio de Janeiro.

Fontainha, F. C., & Santos, C. V. N. (2019). Pesquisar o Direito em ação: observando contextos jurídico-institucionais. In: *Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*, 2ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2019, (pp. 283-302).

- Fonte, F. M. (2016). *Jurisdição constitucional e participação popular: o Supremo Tribunal Federal na era da TV Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Lumén Juris, 2016.
- Fragale, F. R. (2015). Audiências públicas e seu impacto no processo decisório. *Revista Direito e Práxis*, v. 06, n.º 3, (pp. 504-535).
- Freire, A., Freire, A., & Medina, J. M. G. (2015). *Audiência pública tornou-se instrumento de legitimidade*. Disponível em: Acesso em: 9 out. 2015.
- Goffman, E. (1975). *A representação do eu na vida cotidiana*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Goffman, E. (2010). *Comportamentos em lugares públicos: notas sobre a organização social dos ajuntamentos*. Tradução de Fábio Rodrigues Ribeiro da Silva. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.
- Horochovski, R. R., & Clemente, A. J. (2012). "Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre. Belo Horizonte, Recife e Curitiba", *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, (pp. 127-157) <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a07v20n43.pdf>. Acesso em: 15.jun.2017.
- Lima, R. K. (1995). *Da inquirição ou júri, do trial by jury a plea bargaining: modelos para a produção da verdade e a negociação da culpa em uma perspectiva comparada (Brasil/EUA)* [Tese apresentada ao concurso de professor titular de Antropologia. Niterói: Universidade Federal Fluminense].
- Lima, R. K. (2004). DIREITOS CIVIS E DIREITOS HUMANOS: uma tradição judiciária pré-republicana? *In: SÃO PAULO em perspectiva*, 18(1), (pp. 49-59).

- Leal, F. (2015). *Para que servem as audiências públicas no STF?* Jota, 16 jun.  
Disponível em: Acesso em: 21 jun. 2015.
- Leal, F., Herdy, R., & Massadas, J. (2018). Uma década de audiências públicas no Supremo. *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, vol. 5, n. 1, (pp. 331-372), jan./abr.
- Leal, M. C. H. (2014). As audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro: uma nova forma de participação? *Novos Estudos Jurídicos*, v. 19, n. 2, (p. 327).
- Leal, M. C. H., & Maas, R. H. (2010). 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)*, v. 2, n.º 1, jan.-jun./2010, (pp. 40-49).
- Lírio do Valle, V. R., Pulcinelli, E., & Maneiro, R. M. (2016). *Contestação, persuasão e consenso no STF: construindo um constitucionalismo democrático*. (Org.) 1ª Ed. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora.
- Lírio do Valle, V. R. (2012). *Audiências públicas e ativismo: diálogo social no STF*. (Org.) Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- Martins, T. A. (2007). Audiência pública na ação direta de inconstitucionalidade: breves comentários. *Revista do Observatório da Jurisdição Constitucional*, 1.  
<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewArticle/87>. Acessado em: 17/06/2017.
- Mendes, G. F., Vale, A. R. (2009). O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Observatório da Jurisdição Constitucional*,

a. 2, 2008/2009. <http://ojs.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/205/173>. Acesso em 03 abr. 2009.

Mendes, G. (2002). "Apresentação". In: Häberle, P. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: constituição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

Medina, D. (2010). *Amicus Curiae amigo da corte ou amigo da parte?* São Paulo: Saraiva, 2010.

Oliveira, F. L. (2012). Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e "panelinhas". *Rev. Sociol. Polit.* [online], vol.20, n.44, (pp. 139-153). ISSN 0104-4478.

Pogrebinski, T. (2012). *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Prado, M., & Turner, C. (2009). A democracia e o seu impacto nas nomeações dos diretores das agências reguladoras e Ministros do STF. *Revista de Direito Administrativo*.

Santos, C. V. N. (2017). *O exercício da colegialidade no Supremo Tribunal Federal: entre a construção social do discurso e as práticas judiciárias*. Rio de Janeiro [Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (p. 307)].

Santos, C. V. N. (2017). A Colegialidade nos Tribunais: quando uma Ideologia vira Dogma e o Dogma um Princípio. In *Revista Estudos Institucionais*, vol. 3, ano 1, (pp. 475-524).

Silva, L. do P., Santos, M. G., & Paulino, V. J. A. (2015). Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Ano 15, n.º 62, out.-dez./2015, (pp. 237-257).

Sombra, T. L. S. (2017). Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. São Paulo: *Revista DIREITO GV*, v. 13, n. 1, jan-abr/2017, (pp. 236-273).

Supremo Tribunal Federal. (2015). *Audiência pública na ADI 4.439*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 15 jun. 2015b.

Supremo Tribunal Federal. (2015). *Audiência pública na ADI 5.072*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 21 set. 2015c.

Supremo Tribunal Federal. (2008). Notícias STF  
<http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69848&caixaBusca=N>. Acessado em: 08/04/2008.

Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 67, n. 7, (pp. 191-228).

Vale, A. R. (2015). *Argumentação constitucional: um estudo sobre a deliberação nos Tribunais Constitucionais*. [Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Universidad de Alicante, Brasília].

Vestena, C. A. (2010). *Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro* [Dissertação de mestrado. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, (p. 111)].

Vestena, C. A. (2012). Audiências públicas – diagnóstico empírico sobre os limites da participação social. In: Tavares, A. R. (Org.). *Revista brasileira de estudos constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte: Fórum, (pp. 973-1020).

Werneck Vianna, L., Burgos, M. (2002). Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva, in *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, Werneck Vianna, L. (org.). Belo Horizonte, UFMG.

- **FINANCIAMENTO:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

**Carlos Victor Nascimento dos Santos:** Professor Adjunto de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Mestre em Direito Constitucional pela UFF. Coordenador do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas da Cidade Universitária de Macaé. Vice-presidente do Fórum Permanente de Antropologia e Sociologia do Direito na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisador do Núcleo de Sociologia do Direito (NSD/UFF) e do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (DECISO/UFF).

**Data de submissão:** 05/09/2018

**Data de aprovação:** 18/02/2021