

PETER HÄBERLE E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF: UM BALANÇO DE OITO ANOS

PETER HÄBERLE AND THE PUBLIC HEARINGS AT STF: AN EVALUATION OF EIGHT YEARS

Bruno Carazza dos Santos*

RESUMO: Este artigo apresenta em linhas gerais a teoria de “sociedade aberta de intérpretes constitucionais” do jurista alemão Peter Häberle e a discute à luz da legislação brasileira e da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF). O objetivo é demonstrar como o arcabouço legal brasileiro está se abrindo à participação de outros agentes na discussão da constitucionalidade das normas, e como o STF tem garantido melhor embasamento técnico e maior legitimidade social das suas decisões em casos controversos por meio das audiências públicas e *amicus curiae*. Neste trabalho demonstra-se como o discurso de Häberle (1997) encontra-se incorporado na fundamentação das decisões dos ministros relatores em casos emblemáticos do STF e é apresentado um levantamento estatístico sobre a prática das audiências públicas no STF, demonstrando como elas vêm se tornando frequentes, sendo utilizadas em diferentes espécies processuais e por um grande número de participantes representando diferentes grupos sociais – principalmente do meio acadêmico e de entidades da sociedade civil. Com base nesses indicadores, conclui-se que a Corte Constitucional brasileira tem se valido de um arranjo institucional criado sob a inspiração de Häberle (1997) para lidar com grandes temas controversos para a sociedade, garantindo a ampliação da participação de diversos intérpretes no controle concentrado de constitucionalidade.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Jurisdição constitucional. Häberle. Audiências públicas.

ABSTRACT: This paper presents in a wide open manner a theory of an “open society of constitutional interpreters” by the German jurist Peter Häberle and discusses it in the light of the Brazilian legislation and the constitutional jurisdiction of the Federal Supreme Court (STF). The Court is changing its routines to assure that nontraditional agents – mainly technical experts from universities and interests groups – play an important role in public audiences and *amicus curiae* in very controversial actions. This openness provides better decisions – especially when there are technical issues involved – and greater legitimacy. This paper provides

* Doutor em Direito Econômico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Ciências Econômicas e em Direito, ambos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Servidor Público Federal. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.

evidences of how Häberle's ideas are incorporated on decisions and votes of STF's members, as well as presents statistics of public audiences. These evidences and statistics show that the STF's practice is directed towards an open society of constitutional interpreters.

Keywords: Constitutional Law. Constitutional jurisdiction. Häberle. Public audiences.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 A SOCIEDADE ABERTA DE INTÉRPRETES CONSTITUCIONAIS DE PETER HÄBERLE; 3 RUMO A UMA SOCIEDADE ABERTA DE INTÉRPRETES CONSTITUCIONAIS NO BRASIL; BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA; 4 A SOCIEDADE ABERTA DE HÄBERLE NA PRÁTICA DO STF; 5 UM BALANÇO DE 8 ANOS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; 6 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Em 1975, o jurista alemão Peter Häberle publicou *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*, obra traduzida em 1997 por Gilmar Mendes, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, como *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralística e 'procedimental' da Constituição*.

Essa obra de Peter Häberle constitui um importante avanço em direção a uma interpretação concretista da Constituição, uma vez que defende a criação de procedimentos para ampliar a participação de intérpretes nos julgamentos de matérias constitucionais.

Häberle (1997) parte do pressuposto de que a visão tradicional, que atribui a alguns agentes de Estado o monopólio da interpretação constitucional, merece ser revista, uma vez que os intérpretes oficiais da Constituição, no exercício de sua missão institucional, tendem a ser orientados apenas pela teoria, e não pela prática. Sendo assim, para captar as múltiplas facetas da realidade em seus julgados, é necessário ampliar o círculo de participantes da instrução processual para além das partes. Para o autor, somente mediante a expansão do círculo de intérpretes constitucionais será possível aos juízes captar o que o autor alemão conceitua de “realidade pluralista”.

Ao propor a abertura do processo de interpretação constitucional à influência de outros agentes, Häberle (1997) almeja a obtenção de um duplo objetivo:

legitimar melhor as decisões judiciais e evitar o livre arbítrio da interpretação judicial. A Constituição, em Häberle (1997), é vista como um processo público, pois “quanto mais ampla for, do ponto de vista objetivo e metodológico, a interpretação constitucional, mais amplo há de ser o círculo dos que dela devam participar” (HÄBERLE, 1997, p. 32).

Em termos concretos, Häberle (1997) propõe o aprimoramento do direito processual constitucional, de forma a permitir a garantir e ampliar o direito de participação democrática, sugerindo para isso a realização de audiências e intervenções de terceiros nos processos sob análise da Corte Constitucional.

O propósito deste artigo é apresentar as inovações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro nos últimos anos à luz da teoria de Peter Häberle, demonstrando como elas se inserem no propósito de permitir a ampliação da participação de agentes variados, além das partes, no processo de interpretação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Sendo assim, este artigo tem um viés menos dogmático e mais descritivo, procurando verificar na prática como nossa Corte Constitucional tem se organizado para ouvir as sugestões desses novos intérpretes.

Para tanto, este artigo está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, procura-se apresentar, de maneira sintética, os principais pontos da teoria da Sociedade Aberta de Intérpretes Constitucionais de Peter Häberle, e como ela é reverenciada na literatura jurídica brasileira. Em seguida, a segunda seção apresenta como alguns aprimoramentos legais no Brasil inspiram-se e caminham na direção proposta por Häberle (1997) de tornar o processo de interpretação constitucional mais arejado e permeável à contribuição de outros agentes – oficiais ou não, jurídicos ou não – para se permitir julgamentos com maior embasamento técnico e legitimação social.

Na terceira e na quarta seções, desloca-se o foco para o instituto das audiências públicas do STF – que são o avanço mais visível à proposta de Peter Häberle de tornar as Cortes Constitucionais mais sensíveis às contribuições de diversos membros da sociedade. Na terceira seção, realiza-se uma leitura dos despachos processuais dos Ministros do STF determinando a realização das audiências públicas, demonstrando como os elementos propostos por Häberle

(1997) estão presentes em suas fundamentações. Na quarta e última seção, apresenta-se um levantamento das principais características das dezessete audiências públicas realizadas até o momento, procurando descrever seus temas, natureza processual, número de participantes e sua natureza jurídica, para concluir que o propósito de Häberle (1997) vem sendo cumprido gradualmente na jurisprudência constitucional brasileira.

Sob a perspectiva da metodologia adotada, este artigo combina uma breve revisão bibliográfica a respeito da obra de Peter Häberle (primeira seção) com uma descrição das inovações legislativas adotadas no Brasil nos últimos anos claramente inspiradas em suas recomendações (segunda seção). Além disso, realizou-se uma pesquisa estatística baseada nos principais atos processuais produzidos com vista à realização de audiências públicas ocorridas no STF entre 2007 e 2015. A partir da leitura dos documentos relativos aos despachos de convocação, do deferimento das participações de interessados, das notas taquigráficas das audiências e das sessões de julgamento, foi possível depreender os elementos principais e extrair estatísticas a respeito de como esse instrumento processual vem sendo utilizado (terceira e quarta seções). Nas conclusões são apresentadas as constatações de como a realização das audiências públicas pelo STF nos últimos anos coadunam-se com a obra de Peter Häberle.

2 A SOCIEDADE ABERTA DE INTÉRPRETES CONSTITUCIONAIS DE PETER HÄBERLE

Gilmar Mendes, na apresentação à sua tradução para o português da citada obra de Peter Häberle, destaca a crença do autor alemão na necessidade de se integrar a norma jurídica ao tempo e à realidade em que ela é interpretada – segundo Mendes, para Häberle “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada” (MENDES, 1997, p. 9).

Construindo o alicerce de sua tese em desenvolvimentos da Teoria da Interpretação, Häberle (1997) defende que a interpretação constitucional seja compreendida como um processo aberto, que deve conhecer possibilidades e alternativas diversas. A ampliação do círculo de intérpretes constitui, portanto, uma solução para a necessidade de trazer a realidade para o processo de

interpretação, uma vez que os intérpretes oficiais da Constituição tendem a ser orientados apenas pela teoria, e não pela prática¹.

Essa abertura à influência de outros agentes, além de evitar o livre arbítrio da interpretação judicial por esses juízes “teóricos”, contribui para uma melhor legitimação das decisões judiciais. De acordo com Häberle (1997), embora os cidadãos e os grupos de interesses não possuam legitimação formal para a interpretação constitucional em sentido estrito, a democracia não consiste apenas na delegação formal de responsabilidades do povo para os órgãos estatais. Numa sociedade aberta, a democracia se desenvolve na controvérsia política e cotidiana sobre alternativas, possibilidades e necessidades da realidade, e esse processo deve acontecer também nas questões submetidas às Cortes Constitucionais:

‘Povo’ não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão (HÄBERLE, 1997, p. 37).

Justificando a competência objetiva das forças sociais para participar do processo de interpretação constitucional com base no art. 33, I, da Lei Fundamental alemã – que consagra o princípio da igualdade de direitos e obrigações do cidadão – e na Teoria da Constituição, que reconhece que as forças

1 A respeito das vantagens de se ouvir outras vozes durante a interpretação das normas jurídicas, Inocêncio Coelho exemplifica com casos concretos: “Em tema de direitos fundamentais - e.g. liberdade de cátedra, de criação artística, de imprensa e de organização sindical - é de todo evidente que sem a participação dos seus destinatários, daqueles que vivenciam esses direitos, não se produz uma interpretação sequer razoável do texto constitucional. O mesmo se diga com relação àqueles direitos cujo âmbito de proteção envolve conteúdos só revelados com a ajuda hermenêutica de intérpretes não-jurídicos, como é o caso dos direitos das populações indígenas, nos termos em que são reconhecidos pelo artigo 231 da Constituição do Brasil. Sem o apoio dos próprios índios, de antropólogos e de indigenistas - que, aliás, participaram do processo constituinte - o juiz não conseguirá ler esse dispositivo constitucional” (COELHO, 1998, p. 158).

pluralísticas da sociedade constituem elementos que compõem o quadro da Constituição, Häberle (1997) advoga que a participação popular na interpretação constitucional deve ser admitida e incentivada.

Uma Constituição que estrutura não apenas o Estado em sentido estrito, mas também a própria esfera pública, dispondo sobre a organização da própria sociedade e, diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos. [...] Limitar a hermenêutica constitucional aos intérpretes ‘corporativos’ ou autorizados jurídica ou funcionalmente pelo Estado significaria um empobrecimento ou um autoengodo (HÄBERLE, 1997, p. 33-34).

O pressuposto básico de Häberle (1997), portanto, é que todo cidadão é, em última instância, um intérprete constitucional, pois sua realidade está sujeita aos ditames constitucionais e seus atos, no dia a dia, estão sujeitos a uma interpretação do conteúdo das normas emanadas pela Constituição: “A ideia básica é a de que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática, pois todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com esse contexto é, ainda que indiretamente, um intérprete dessa norma” (SILVA, 2005, p. 11).

Häberle (1997) identifica três razões principais para se relativizar a hermenêutica constitucional jurídica a partir de sua tese da sociedade aberta de intérpretes: (i) o juiz constitucional não interpreta mais de forma isolada, pois muitos são os participantes e as formas de participação no processo; (ii) todas as forças pluralistas podem interpretar a Constituição no seu dia a dia, mesmo antes da interpretação constitucional jurídica dos juízes constitucionais; e (iii) o processo constitucional formal não é a única via de interpretação constitucional, pois muitos problemas e diversas questões referentes à Constituição material não chegam à Corte Constitucional, seja por falta de competência específica da Corte ou pela falta de iniciativa de eventuais interessados².

2 Situando a obra de Häberle nos movimentos sociais que eclodiram nas décadas de 1960 e 1970, Medeiros (2007) destaca a necessidade de ampliação da participação processual de atores

O próprio Häberle (1997), no entanto, reconhece que essa abertura para a participação de terceiros no processo constitucional deve se dar de modo controlado, para se evitar uma “dissolução” da interpretação constitucional frente a uma miríade de interpretações e de intérpretes. Tal fato é destacado por Coelho (1998):

Ocorre que uma simples leitura do extenso rol dos agentes que Peter Häberle reputa igualmente legitimados a interpretar a Constituição aponta, desde logo, para a necessidade de se racionalizar o processo de auscultação daquilo que têm a dizer esses novos protagonistas da interpretação constitucional. Caso contrário, isto é, se nos descuidarmos dessa exigência de racionalização, como o próprio Häberle reconhece - e a crítica tem apontado com freqüência -, a exegese constitucional poderá dissolver-se num grande número de interpretações e de intérpretes, instaurando-se uma babel hermenêutica que, inevitavelmente, comprometerá a unidade e a força normativo-agregadora da Constituição (COELHO, 1998, p. 160).

Em termos concretos, a saída encontrada por Häberle (1997) para minimizar esse risco de uma “babel hermenêutica” é o aprimoramento do direito processual constitucional, de forma a permitir a garantir e ampliar o direito de participação democrática³ mediante a realização de audiências e intervenções de terceiros nos processos sob análise da Corte Constitucional.

não tradicionais, alguns deles nem mesmo com formação jurídica, mas que vivem a realidade constitucional: “Com o propósito de explicar a sua tese, Häberle esclareceu que quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos cointerpretá-la. Por isso, não se poderia mais aceitar que a interpretação constitucional continuasse sendo fruto do exercício intelectual de uma sociedade hermeticamente fechada, dela tomando parte apenas os intérpretes jurídicos vinculados às corporações (os advogados públicos e privados, os promotores etc.) e aqueles participantes formais do processo constitucional” (MEDEIROS, 2007, p. 43).

- 3 A respeito da contribuição de Häberle para a Teoria da Interpretação Constituição, Paulo Branco, Inocêncio Coelho e Gilmar Mendes afirmam: “Se vivemos num Estado de Direito, torna-se imperioso que a leitura da sua Constituição seja feita em voz alta e à luz do dia, no âmbito de um processo verdadeiramente público e republicano, num diálogo jurídico do qual participem os diversos atores sociais - agentes públicos ou não -, porque, afinal, todos os membros da sociedade, e não apenas os dirigentes, fundamentam na Constituição os seus direitos e obrigações” (BRANCO et. al., 2008, p. 142).

Nessa direção, o jurista alemão argumenta que deve ser papel da Corte Constitucional controlar a participação leal dos diferentes grupos na interpretação da Constituição, garantindo que sejam levados em conta os interesses daqueles que não participam do processo (interesses não representados ou não representáveis), como é o caso das questões relacionadas com a defesa do consumidor ou do meio ambiente, pois “um *minus* de efetiva participação deve levar a um *plus* de controle constitucional” (HÄBERLE, 1997, p. 46).

Häberle (1997) chama a atenção para a importância de a Corte Constitucional atribuir um controle mais rigoroso à apreciação de leis que despertam grande divisão na opinião pública. Para ele, como o Direito Constitucional material é produto de diversas funções exercidas pelo legislador, pelo juiz constitucional, pela opinião pública, pelo cidadão, pelo Governo e pela oposição, ele é, por natureza, um direito de conflito e compromisso. Nesse cenário, a Corte deve zelar para que não se perca o mínimo indispensável da função integrativa da Constituição e os princípios de hermenêutica devem ser mais fortemente discutidos no âmbito da interpretação constitucional, pois é mais difícil extrair a interpretação correta diante de uma grande diversidade de interpretações.

Na visão de Leal (2010), Peter Häberle oferece uma significativa contribuição para o desenvolvimento da hermenêutica constitucional, pois:

Nesta perspectiva, com base no pensamento de Peter Häberle, é possível obter uma contribuição inestimável sobre estas questões, caracterizando sua teoria como uma ruptura com uma noção meramente dogmática e positivista estrita relacionada à Constituição, que aparece dentro do contexto da sua função normativa numa perspectiva aberta e plural de nuance cultural, caracterizado como um elemento vivo, resultante das interações e cristalizações que são processados entre o texto normativo e o ambiente cultural. O Direito é apresentado, então, tanto como um produto e quanto uma causa cultural, isto é, ele determina e molda a cultura, mas também é diretamente influenciado por ela, especialmente no processo de interpretação e execução. Em outras palavras, a Constituição é um reflexo da realidade, mas não só isso: ao mesmo

tempo, altera a realidade, tornando-se, nas palavras do próprio autor, em sua fonte de luz, em sua fonte original (LEAL, 2010, p. 285, tradução nossa).⁴

Além de ser um marco no campo da hermenêutica constitucional, a contribuição de Häberle (1997) ultrapassa os limites da teoria e estende-se para a própria realidade das Cortes Constitucionais, uma vez que é a inspiração de uma série de aprimoramentos institucionais adotados em diversos países, inclusive no Brasil, como será discutido nas próximas seções.

3 RUMO A UMA SOCIEDADE ABERTA DE INTÉRPRETES CONSTITUCIONAIS NO BRASIL: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O primeiro movimento na direção de uma maior pluralidade de agentes na interpretação constitucional foi dado na própria promulgação da Constituição brasileira de 1988. O seu art. 103 ampliou consideravelmente o rol de legitimados a propor ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade – principalmente se for tomada como parâmetro a ordem até então vigente, da Constituição de 1967, em que apenas o Procurador-Geral da República poderia se valer da Representação de Inconstitucionalidade para questionar a adequação de uma lei à Constituição.

Com a Constituição de 1988, não apenas se permitiu que outras autoridades estatais pudessem motivar a apreciação de um ato ou lei ao controle concentrado de constitucionalidade (além do Procurador-Geral da República,

4 No original: “En esta perspectiva, tomando como base el pensamiento de Peter Häberle, es posible obtenerse una inestimable contribución respecto a estos temas, caracterizándose su teoría por una ruptura con una noción meramente dogmática y positivista estricta relacionada a la Constitución, presentándose ella, dentro del contexto de su función normativa, en una perspectiva abierta y plural, de matiz cultural, caracterizándose como un elemento vivo, resultante de las interacciones y de las cristalizaciones que se procesan entre texto normativo y entorno cultural. El Derecho se presenta, entonces, simultáneamente como un producto y también como una causa cultural, esto es, él condiciona y conforma la cultura, pero igualmente es directamente influenciado por ella, especialmente en el proceso de interpretación y de aplicación de la ley. Dicho de otro modo, la Constitución es un reflejo de la realidad, pero no solamente esto: al mismo tiempo, ella conforma la realidad, constituyéndose, en las palabras del propio autor, en su fuente de luz, en su fuente originaria”.

o Presidente da República, os Governadores e as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal), como se abriu a possibilidade que cidadãos pudessem fazê-lo, por meio do Conselho Federal da OAB, de partido político com representação no Congresso Nacional ou de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Os poderes desse grupo mais amplo de agente de participar ativamente, na qualidade de partes, do processo de controle concentrado de constitucionalidade foram ampliados pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Por meio da introdução do art. 103-A na Constituição, esses mesmos órgãos estatais ou coletivos podem provocar a edição, revisão ou cancelamento, pelo STF, de súmulas sobre matérias constitucionais que terão efeito vinculante sobre todos os órgãos do Poder Judiciário e a administração direta e indireta de todos os níveis federativos.

De acordo com decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux na ADI 4029/AM, julgada em 08/03/2012, essa ampliação dos legitimados para motivar o controle concentrado de constitucionalidade representa um passo em direção à propositura de Peter Häberle de criar uma sociedade aberta de intérpretes constitucionais:

A Carta de Outubro de 1988, ao estatuir amplo rol de legitimados para a propositura da Ação Direta, inaugurou nova fase no controle de constitucionalidade brasileiro, superando o amplo domínio do controle difuso e incidental sobre o abstrato e concentrado, decorrente do monopólio conferido pela Constituição de 1967 ao Procurador-Geral da República para a utilização da Representação de Inconstitucionalidade. O novo regime preza, indubitavelmente, pela abertura dos canais de participação democrática nas discussões travadas pelo Judiciário, colimando instituir aquilo que Häberle definiu como sociedade aberta de intérpretes constitucionais (STF, 2012).

Mais de uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional, ao regulamentar os institutos da ação direta de inconstitucionalidade, da ação declaratória de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito constitucional, conferiu nova dimensão

a essa “sociedade aberta de intérpretes constitucionais” proposta por Häberle (1997). Entre as diversas inovações procedimentais das Leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999, encontra-se a possibilidade de realização de audiência pública para ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria objeto de uma ADI, ADC ou ADPF.

Os artigos 9º e 20 da Lei nº 9.868/1999, que tratam respectivamente da ADI e da ADC, têm a mesma redação:

Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.
§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria (BRASIL, 1999a).

Da mesma forma, o art. 6º da Lei nº 9.882/1999 prevê as audiências públicas no rito das ADPFs:

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias.
§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria (BRASIL, 1999b).

Ao preverem a realização de audiências públicas nas três espécies de controle concentrado de constitucionalidade, essas leis inauguram uma nova fase no Supremo Tribunal Brasileiro: aquela em que se reconhece que a interpretação constitucional está aberta a diferentes visões e pontos de vistas. Mais do que isso,

reconhece-se que não cabe tão somente às partes apresentarem sua divergência, mas sim aos julgadores tomar conhecimento de todas as dimensões do problema, dando oportunidade para ouvir todos aqueles que tenham interesse em dar sua contribuição ao deslinde da questão posta.

Embora as audiências públicas tenham recebido previsão legal em 1999, apenas em 20/04/2007 foi realizada a primeira, convocada pelo relator Ministro Ayres Britto no julgamento da ADI nº 3.510, que discutia a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.105/2005, que disciplina as pesquisas com células-tronco embrionárias. A partir daí, o STF já realizou dezessete audiências públicas, como será apresentado na quarta seção deste artigo.

Esta primeira audiência pública foi realizada ainda sem uma previsão expressa no Regimento Interno do STF. O ministro relator convocou autoridades de renome no assunto para contribuir com uma visão técnica a respeito das pesquisas com células embrionárias. De acordo com Medeiros (2007), a realização desta audiência pública representa um divisor de águas na concretização da teoria de Häberle (1997) na jurisdição brasileira:

A realização da audiência pública para a instrução da ADI 3510 é um marco na história do controle de constitucionalidade no Brasil. É que, além de haver sido a primeira sessão pública para oitiva de especialistas da história do Supremo Tribunal Federal, ela teve a virtude de explicitar um processo evolutivo que, ainda que timidamente, já se fazia notar: a mais alta Corte do país caminha, a passos firmes e largos, para uma maior abertura do processo de interpretação constitucional (MEDEIROS, 2007, p. 46).

Com a Emenda Regimental nº 29/2009, as audiências públicas tiveram sua regulamentação prevista no Regimento Interno do Supremo Tribunal, conforme pode ser visto a seguir.

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.

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.

Art. 154. Serão públicas as audiências:

III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os arts. 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento. Parágrafo único. A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento:

I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;

II – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;

III – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;

IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;

V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça;

VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;

VII – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência (STF, 2009).

Vê-se, pelo regulamento previsto no parágrafo único do art. 154, que a abertura, pelo STF, para a participação de especialistas na matéria controversa atende a diversos princípios constitucionais, como a publicidade (seja ela prévia, pela divulgação de prazo para manifestação de interesse em participar ou concomitante, pela transmissão das audiências pela TV e pela Rádio Justiça) e da isonomia (entre os defensores de opiniões divergentes).

No mesmo conjunto de inovações destinado a “arejar” a interpretação constitucional pelo STF, as mesmas Leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999 previram a participação de outros interessados nos processos de controle de constitucionalidade, por meio da apresentação de memoriais e da sustentação oral nas sessões de julgamento. A participação dos chamados *amicus curiae* tornou-se bastante comum nos julgados do STF. Abaixo são transcritos os dispositivos legais que tratam do *amicus curiae*:

Lei nº 9.868/99, Art. 7º, § 2º. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades (BRASIL, 1999a).

Lei nº 9.882/99, Art. 6º, § 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo (BRASIL, 1999b).

Para destacar a importância do pensamento de Peter Häberle na introdução desses novos institutos processuais no Brasil, a seção seguinte demonstrará como os elementos propostos por Häberle (1997) estão presentes na fundamentação dos despachos processuais de Ministros do STF determinando a realização de audiências públicas ou a admissão de *amicus curiae* nos processos.

4 A SOCIEDADE ABERTA DE HÄBERLE NA PRÁTICA DO STF

A contribuição de Häberle (1997) na inspiração de normas que indubitavelmente tornaram o STF mais aberto às opiniões da sociedade é amplamente reconhecida por aquele Tribunal. Trazemos, como exemplo, um excerto de reiteradas decisões monocráticas do Ministro Gilmar Mendes, que realiza um tributo à obra de Häberle ao deferir a participação de diversas entidades como *amicus curiae* em processos diversos:

Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito.

A propósito, Peter Häberle defende a necessidade de que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais sejam ampliados, especialmente no que se refere às audiências públicas e às “intervenções de eventuais interessados”, assegurando-se novas formas de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição (cf. HABERLE, 1997, p. 47-48).

Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos “amigos da Corte”.

Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição (STF, 2005).⁵

Ao analisar os despachos de convocação das audiências públicas realizadas até o momento no STF, nota-se que há uma preocupação sempre presente em compreender a realidade posta nos casos sob a análise, e que essa realidade vai além do conteúdo estritamente jurídico. Em todos os casos, os relatores revelam o propósito de entender as múltiplas dimensões da realidade posta no processo, e esta tem aspectos afetos a outras áreas do saber, como as ciências naturais, a administração, a economia, a política, a gestão pública. Embora não cite expressamente Häberle (1997) nesses despachos, é inegável a sua influência em casos como o da gestão coletiva de direitos autorais, em que o Ministro Luiz

5 O mesmo texto foi replicado nas decisões monocráticas das ADIs 3.599/DF, 3.317/RS, 3.494/GO, 3.484/RN, 3.660/MS, 3.580/MG, 3.677/RO, 3.484/RN, 3.660/MS, 3.614/PR, 3.538/RS, 2.682/AP, 2.441/GO, 3.998/DF, 3.469/SC, 3.842/MG e 2.316/DF, além da ADPF 97/PA.

Fux destacou que seu objetivo em convocar a audiência pública destinava-se a “esclarecer questões técnicas, econômicas e culturais” relativas ao funcionamento desse instituto jurídico, inclusive à luz da experiência internacional (STF, 2013b).

O caso mais evidente em que o STF se valeu das audiências públicas para consultar profissionais de diversas áreas acadêmicas (além do Direito, também Economia e Ciência Política) e de diferentes campos de atuação (políticos, advogados, acadêmicos, membros do Ministério Público, organizações não governamentais etc.) aconteceu no julgamento da ADI nº 4.650, que analisou a constitucionalidade do financiamento privado de campanhas eleitorais. Nele, o relator assim justificou a convocação da consulta aos especialistas:

Como visto, a temática versada nesta ação reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, vez que demanda para o seu deslinde abordagem interdisciplinar da matéria, atenta às nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral e às repercussões práticas deste modelo normativo de financiamento das campanhas em vigor para o adequado funcionamento das instituições democráticas. Segundo levantamento feito na base de dados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, candidatos a prefeitos e vereadores, comitês eleitorais e partidos políticos arrecadaram, apenas no primeiro turno, mais de R\$ 3,5 bilhões com doações para suas campanhas das eleições em 2012. Tais números evidenciam que a discussão concernente ao financiamento das campanhas situa-se nos estreitos limites dos subsistemas econômico e político, impactando diretamente no funcionamento das instituições democráticas. [...] A oitiva de especialistas, cientistas políticos, juristas, membros da classe política e entidades da sociedade civil organizada não se destina a colher interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim a trazer para a discussão alguns pontos relevantes dos pontos de vista econômico, político, social e cultural acerca do financiamento vigente, em especial por meio de estudos estatísticos e/ou empíricos (STF, 2013a, p. 2-3).

A convocação de uma audiência pública também já foi justificada pelas suas repercussões em diferentes aspectos da sociedade, além de seus efeitos jurídicos, técnicos ou econômicos. No caso das instalações de redes de distribuição de energia elétrica, interessou ao STF ouvir especialistas também para aferir sua interferência sobre a saúde humana e o meio ambiente – o que revela uma aproximação com a concepção da hermenêutica jurídica segundo Häberle (1997):

A questão posta apresenta relevância jurídica e social e envolve valiosos interesses jurídicos, como o da imprescindibilidade do serviço público de distribuição de energia elétrica e o da preservação do meio ambiente e da saúde pública, especialmente daqueles que residem em locais próximos às linhas pelas quais se efetua essa transmissão. Por sua vez, o debate reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, porquanto demanda abordagem técnica e interdisciplinar acerca da controvérsia, em seus variados aspectos, o que implica discutir, entre outras coisas: i) quais são os efeitos da radiação eletromagnética de baixa frequência sobre o meio ambiente e a saúde pública; ii) que investimentos e tecnologias são necessários para se reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão; e iii) quais são as repercussões práticas e econômicas de uma tal redução sobre o fornecimento de energia elétrica (STF, 2012, p. 2).

O entendimento de que as consequências de uma decisão do STF em sede constitucional ultrapassam o interesse das partes diretamente envolvidas no processo foi a justificativa apresentada pela Ministra Cármen Lúcia para convocar especialistas fora do meio jurídico para compreender a questão dos direitos dos biografados em controlar o conteúdo de obras literárias a respeito de sua pessoa:

A matéria versada na ação ultrapassa os limites de interesses específicos da entidade Autora ou mesmo apenas de pessoas que poderiam figurar como biografados, repercutindo em valores fundamentais dos indivíduos e da sociedade brasileira. É de inegável repercussão para os direitos fundamentais individuais e sociais a questão jurídica discutida, pelo que se tem como necessária e conveniente a realização de Audiência

Pública sobre o tema posto a exame nesta ação, devendo este Supremo Tribunal Federal ouvir especialistas, historiadores, cidadãos cujas atuações foram ou podem vir a ser temas de cuidados por escritores, juristas, a fim de obter subsídios que serão de relevo para se manifestar sobre o objeto do exame na presente ação (STF, 2013c, p. 2).

Além da necessidade de estender a compreensão da realidade colocada nos autos para além do mundo estritamente jurídico, permitindo uma prestação jurisdicional mais condizente com a prática, os despachos de convocação da audiência pública também demonstram uma preocupação bastante cara no trabalho de Peter Häberle: efetuar uma interpretação que seja apoiada na legitimidade. Ao convocar especialistas no assunto e a comunidade afetada pela futura decisão judicial para opinarem perante a Corte, os relatores procuram revestir seu exercício hermenêutico de maior legitimidade social, esclarecendo não apenas as peculiaridades técnicas envolvidas, mas também os vários pontos de vista dos cidadãos envolvidos, como pode se deprender dos seguintes trechos:

Reputa-se, assim, valiosa e necessária a realização de Audiências Públicas sobre diversos temas controvertidos nos autos em questão, não só para que esta Corte possa ser municiada de informação imprescindível para o deslinde do feito, como, também, para que a legitimidade democrática do futuro pronunciamento judicial seja, sobremaneira, incrementada (STF, 2011, p. 2).

Recomenda-se, assim, 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. Com isso, pretende-se que esta Corte possa instaurar efetivo diálogo com a sociedade, abrindo-se para os variados pontos de vista sobre a questão e possibilitando a obtenção de subsídios para o equacionamento da controvérsia constitucional (STF, 2015, p. 3).

No que diz respeito à sistemática de seleção dos interessados em participar ativamente da audiência pública, o despacho do Ministro Luís Roberto Barroso no processo sobre o ensino religioso nas escolas públicas apresenta uma inovação bastante interessante: além de exigir uma apresentação sintética sobre as qualidades do requerente, também deixa claros os critérios para a seleção dos habilitados:

A solicitação de participação deverá conter (i) a qualificação do órgão, entidade ou especialista, conforme o caso, (ii) a indicação do expositor, acompanhada de breve currículo de até uma página, e (iii) o sumário das posições a serem defendidas na audiência. [...] Os participantes serão selecionados, entre outros, pelos seguintes critérios: (i) representatividade da comunidade religiosa ou entidade interessada, (ii) especialização técnica e expertise do expositor, e (iii) garantia da pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista a serem defendidos (STF, 2015, p. 4).

Outra preocupação dos Ministros ao convocar as audiências públicas é com a “participação leal” de todos os interessados, como preconizava Häberle (1997). O controle feito pelos relatores ao definir a lista dos requerentes habilitados a ter voz na audiência pública é feito ao solicitar que os interessados manifestem previamente sua posição em relação ao tema em questão. Dessa forma, eles podem ponderar previamente o número de participantes de acordo com seu posicionamento, de forma a evitar que um dos lados tenha um peso maior no tempo total da audiência: “Visando a uma composição plural e equilibrada do quadro de expositores, pede-se que o e-mail de inscrição seja acompanhado de identificação precisa quanto ao posicionamento que será manifestado pelo expositor” (STF, 2013b, p. 3).

Como seria de se esperar, na maioria das vezes as audiências públicas, pela natureza de seus temas, despertam grande interesse em entidades, órgãos públicos e especialistas no assunto. E tendo em vista as limitações de tempo, não é possível atender a todos os requerimentos de participação. No entanto, alguns ministros têm aberto a possibilidade de que mesmo aqueles não selecionados

apresentem suas contribuições para os Ministros e a comunidade em geral, como se depreende do seguinte excerto:

Ressalto, no entanto, que todos os requerentes habilitados ou não, poderão enviar documentos com a tese definida para o endereço eletrônico gabinete@stf.jus.br. O material enviado será disponibilizado no portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF, 2011, p. 2).

Apesar dessa preocupação em garantir um equilíbrio de visões na audiência pública e de ainda permitir o envio de documentos por parte daqueles que não tiveram sua participação admitida, entende-se que ainda falta ao STF um aprimoramento nessa sistemática de seleção dos habilitados a ter voz na audiência pública. Em geral, os relatores não explicitam a fundamentação de sua decisão em escolher este ou aquele interessado em manifestar-se na audiência, o que torna pouco transparente o processo de escolha. Seria interessante que cada Ministro relator justificasse as razões para a aceitação ou não da inscrição dos requerentes e a publicasse no sítio da audiência pública, para se garantir a transparência do processo.

Uma atitude interessante a respeito do processo de escolha dos participantes foi tomada pela Ministra Carmen Lúcia na audiência pública sobre as biografias não autorizadas. Reforçando a visão de que a audiência pública se prestava a discutir um tema de interesse coletivo e abstrato, e não pessoal e concreto, a Ministra vetou as inscrições de requerentes que tivessem ações pendentes no Judiciário sobre a matéria.

Considerando que a audiência pública tem como objetivo discutir as teses postas sobre a matéria, não foram acolhidos os pleitos daqueles que, conquanto podendo expor relatos pessoais e questões subjetivas, judicializaram casos de seu interesse. Escritores ou biografados, todos os que submeteram pendências pessoais a juízo, tendo sido elas solucionadas ou ainda pendentes, têm as suas questões sujeitas ao Poder Judiciário. Não caberia, portanto, trazer novamente essa discussão subjetiva ao espaço deste Tribunal brasileiro nesta audiência.

Tanto equivaleria a recolocar o mesmo tema em debate em espaço que não o comporta. A matéria da audiência pública está posta em sede de controle abstrato da validade e da interpretação da lei, não procedendo, portanto, discussão de casos específicos, em que pese não se desconhecer que condições peculiares experimentadas pelas pessoas possam e mereçam ser consideradas para enriquecer a discussão e serem objeto de atenção e cuidado na solução da causa. Entretanto, estaria frustrada a finalidade da audiência, que, no caso, não é discutir situações concretas, mas aprofundar as teses que repercutirão nos casos de todos os cidadãos brasileiros na forma da melhor Justiça (STF, 2013c, p. 1-2).

Conforme pode ser visto nas citações anteriores, os Ministros do STF parecem ter compreendido a proposta de Peter Häberle de tornar a interpretação judicial permeável a outros pontos de vista não necessariamente jurídicos, mas que são afetados e influenciam a realidade constitucional. Na próxima seção será apresentado um panorama das audiências públicas realizadas até o momento, num levantamento de suas principais características, procurando descrever seus temas, natureza processual, número de participantes e sua natureza jurídica, para concluir que o propósito de Häberle (1997) vem sendo cumprido gradualmente na jurisprudência constitucional brasileira.

5 UM BALANÇO DE 8 ANOS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Desde a primeira audiência pública, convocada pioneiramente pelo Ministro Ayres Britto para discutir a constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias, o Supremo Tribunal Federal realizou até o momento 17 (dezessete) audiências públicas, cujas principais características encontram-se consolidadas no quadro abaixo:

Quadro 1 – Audiências Públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal até Julho/2015

	Assunto	Data	Processo	Relator
1	Pesquisas com células-tronco embrionárias (Lei 11.105/2005)	20/04/2007	ADI nº 3.510	Ministro Ayres Brito
2	Importação de pneus usados	27/06/2008	ADPF nº 101	Ministra Cármen Lúcia
3	Interrupção de gravidez - Feto anencefalo	26 e 28/08, 04 e 16/09/2008	ADPF nº 54	Ministro Marco Aurélio
4	Judicialização do direito à saúde (art. 196 da Constituição Federal)	27, 28 e 29/04 e 04, 06 e 07/05/2009	SLs nº 47 e nº 64, STAs nº 36, nº 185, nº 211, nº 278, SS nº 2.361, nº 2.944, nº 3.345, e nº 3.355	Ministro Gilmar Mendes
5	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	03, 04 e 05/03/2010	ADPF nº 186 e RE nº 597.285	Ministro Ricardo Lewandowski
6	Lei Seca - Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias (Lei nº 11.705/2007)	07 e 14/05/2012	ADI nº 4.103	Ministro Luiz Fux
7	Proibição do uso de amianto	24 e 31/08/2012	ADI nº 3.937	Ministro Marco Aurélio
8	Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil	18 e 25/02/2013	ADI nº 4.679, ADI nº 4.756 e ADI nº 4.747	Ministro Luiz Fux
9	Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia	6, 7 e 8/03/2013	RE 627.189	Ministro Dias Toffoli
10	Queimadas em Canaviais	22/04/2013	RE 586.224	Ministro Luiz Fux
11	Regime Prisional	27 e 28/05/2013	RE 641320	Ministro Gilmar Mendes
12	Financiamento de campanhas eleitorais	17 e 24/06/2013	ADI 4650	Ministro Luiz Fux
13	Biografias não autorizadas	21 e 22/11/2013	ADI nº 4815	Ministra Cármen Lúcia
14	Programa "Mais Médicos"	25 e 26/11/2013	ADI nº 5.037 e ADI nº 5.035	Ministro Marco Aurélio
15	Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil	17/03/2014	ADI 5062 e ADI 5065	Ministro Luiz Fux
16	Internação hospitalar com diferença de classe no SUS	26/05/2014	RE nº 581.488	Ministro Dias Toffoli
17	Ensino religioso em escolas públicas	15/06/2015	ADI nº 4.439	Ministro Luís Roberto Barroso

Fonte: Elaboração própria, 2016.

A partir do quadro acima, pode-se verificar que, com exceção do ano de 2011, foram realizadas audiências públicas em todos os anos desde 2007 – com um pico de 7 audiências ocorridas ao longo de 2013.

Analisando o contexto sob a ótica dos Ministros que compõem o STF, nota-se que o instituto das audiências públicas se encontra bastante disseminado entre os integrantes da Corte. Até aqui, oito Ministros convocaram a realização de audiências, com destaque para o Ministro Luiz Fux, com 5 audiências públicas realizadas no âmbito de processos sob sua relatoria.

Quadro 2 – Número de Audiências Públicas Realizadas por Ministro Relator

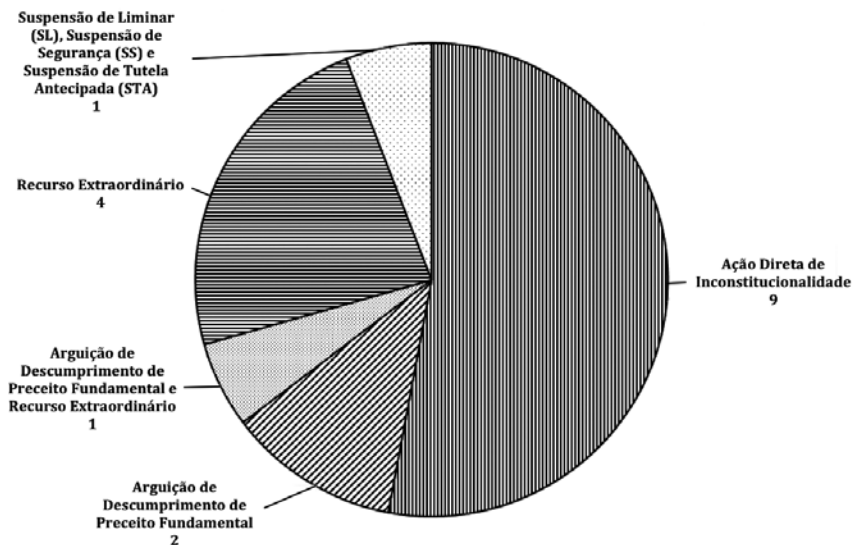
Relator	Número de Audiências
Ministro Luiz Fux	5
Ministro Marco Aurélio	3
Ministra Cármen Lúcia	2
Ministro Dias Toffoli	2
Ministro Gilmar Mendes	2
Ministro Ayres Brito	1
Ministro Luís Roberto Barroso	1
Ministro Ricardo Lewandowski	1
Total	17

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Quando o foco é deslocado para a natureza dos processos judiciais para os quais foram convocadas audiências públicas, percebe-se que o STF tem dado uma ligeira preferência para os feitos submetidos ao controle concentrado de constitucionalidade. Como demonstra o gráfico abaixo, das 17 (dezessete) audiências públicas convocadas nos últimos oito anos, 11 (onze) discutiam normas em tese: sendo 9 (nove) Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) e duas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Por outro lado, as audiências públicas também foram utilizadas para esclarecer casos

concretos, pois 4 (quatro) trataram de Recursos Extraordinários (RE) e uma audiência foi convocada para tratar de Suspensões de Liminar (SL), Suspensões de Segurança (SS) e Suspensão de Tutela Antecipada (STA). De forma residual, uma audiência pública discutiu conjuntamente uma ADPF e um RE.

Gráfico 1 – Distribuição das Audiências Públicas Realizadas pelo STF por Natureza de Processo



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Os números acima comprovam que o STF tem se mostrado bastante aberto ao instituto da audiência pública, aplicando-o a ações de distinta natureza processual, tanto relacionados à sua missão primordial de corte constitucional, como também naqueles em que atua como última instância recursal.

Outra dimensão interessante a ser analisada nas audiências públicas realizadas é o número de participantes habilitados a apresentar sua visão sobre o tema em questão. Nas dezessete audiências já realizadas, 418 especialistas manifestaram-se, o que representa uma média de quase 25 participantes por audiência.

Esse número revela como o STF está se mostrando disposto a ouvir diferentes opiniões de variadas fontes e ligadas a diferentes setores com interesse na questão.

Quadro 3 – Número de Especialistas Habilitados a se Manifestar nas Audiências Públicas Realizadas pelo Supremo Tribunal Federal

	Tema da Audiência Pública	Número de Habilitados
1	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	41
2	Financiamento de campanhas eleitorais	36
3	Pesquisas com células-tronco embrionárias (Lei 11.105/2005)	34
4	Judicialização do direito à saúde	33
5	Regime Prisional	33
6	Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil	30
7	Queimadas em Canaviais	26
8	Interrupção de gravidez - Feto anencéfalo	25
9	Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil	24
10	Programa "Mais Médicos"	22
11	Ensino religioso em escolas públicas	21
12	Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia	20
13	Proibição do uso de amianto	20
14	Biografias não autorizadas	17
15	Internação hospitalar com diferença de classe no SUS	13
16	Lei Seca - Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias (Lei nº 11.705/2007)	13
17	Importação de pneus usados	10
Total		418

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Para verificar a procedência desses participantes, a tabela abaixo faz um corte por vínculo institucional dos palestrantes das audiências públicas. Nela

observa-se que o grupo predominante é das entidades privadas, com destaque para associações, organizações não governamentais, sindicatos, conselhos profissionais e igrejas (169 entidades, ou 40,4% do total). Especialistas provenientes do meio acadêmico ou que não se identificaram como representantes de nenhum dos grupos anterior também são significativos (99, ou 23,7% do total).

Quadro 4 – Distribuição dos Participantes das Audiências Públicas por Vínculo Institucional.

Grupo	Número de participações	% do Total
Associações, ONGs, sindicatos, conselhos profissionais, igrejas e outras entidades privadas	169	40,4%
Acadêmicos e especialistas não vinculados a nenhum grupo	99	23,7%
Governo Federal	58	13,9%
Governos Estaduais	23	5,5%
Poder Legislativo e parlamentares	20	4,8%
Ministério Público e representantes de associações de seus membros	17	4,1%
Poder Judiciário e representantes de associações de seus membros magistratura	10	2,4%
Governos Municipais	9	2,2%
Defensoria Pública	8	1,9%
Partidos políticos	5	1,2%
Total	418	100,0%

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Os números da tabela acima são bastante elucidativos se vistos sob perspectiva a teoria de Peter Häberle. Nota-se que as audiências públicas realizadas pelo STF até o momento têm privilegiado cidadãos e grupos de interesse não vinculados aos atores tradicionais (ou oficiais) dos processos judiciais, como representantes do Poder Executivo dos três níveis e membros do Poder Judiciário,

do Ministério Público e da Defensoria Pública – todos eles habituados a manifestar-se em processos judiciais.

Esses números indicam como a proposta de Häberle (1997) de tornar a jurisdição constitucional aberta a novos intérpretes tem sido bem recebida na Corte Constitucional brasileira, e o resultado disso encontra-se na última tabela, apresentada a seguir. Nela está demonstrado que em todos os processos submetidos a audiências públicas já julgados até o momento os relatores utilizaram argumentos apresentados pelos participantes das audiências públicas – seja na elucidação de questões técnicas, apresentação da experiência internacional ou números e resultados de pesquisas empíricas.

Quadro 5 – Utilização de Argumentos Apresentados pelos Participantes das Audiências Públicas nos Votos dos Relatores

Processo	Tema	Julgado?	Utiliza Argumentos da Audiência Pública nos Votos?
ADI 3510	Pesquisas com células-tronco embrionárias (Lei 11.105/2005)	Sim	Sim
ADI 3937	Proibição do uso de amianto	Não	-
ADI 4103	Lei Seca - Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias (Lei nº 11.705/2007)	Não	-
ADI 4439	Ensino religioso em escolas públicas	Não	-
ADI 4650	Financiamento de campanhas eleitorais	Não	-
ADI 4679	Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil	Não	-
ADI 4747		Não	-
ADI 4756		Não	-
ADI 4815	Biografias não autorizadas	Sim	Sim
ADI 5035	Programa "Mais Médicos"	Não	-
ADI 5037		Não	-
ADI 5062	Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil	Não	-
ADI 5065		Não	-

Processo	Tema	Julgado?	Utiliza Argumentos da Audiência Pública nos Votos?
ADPF 54	Interrupção de gravidez - Feto anencéfalo	Sim	Sim
ADPF 101	Importação de pneus usados	Sim	Sim
ADPF 186	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	Sim	Sim
RE 581488	Internação hospitalar com diferença de classe no SUS	Não	-
RE 586224	Queimadas em Canaviais	Sim	Sim
RE 597285	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	Sim	Sim
RE 627189	Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia	Não	-
RE 641320	Regime Prisional	Não	-
SL 47	Judicialização do direito à saúde	Sim	Sim
SL 64		Não	-
SS 2361		Sim	Sim
SS 2944		Sim	Sim
SS 3345		Sim	Sim
SS 3355		Sim	Sim
STA 36		Não	-
STA 185		Não	-
STA 211		Não	-
STA 278		Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Como procurou-se demonstrar nesta seção, por meio da realização de um número crescente de audiências públicas, versando sobre temas variados com impacto direto na sociedade, com a abertura para um grande número de participantes representando distintas visões e incorporando as suas contribuições nas

suas decisões, o Supremo Tribunal Federal tem caminhado para se tornar mais pluralista, atingindo os objetivos propostos por Häberle (1997), nos termos de Bonavides (2008, p. 514):

A força produtiva do pluralismo nasce, segundo aquele publicista, do jogo alternativo do dissenso e do consenso, que estabelece por igual a unidade – aberta – da res publica, pressupondo-se nessa concepção um desenvolvimento contínuo do pluralismo como teoria e como práxis da Constituição.

A prática das audiências públicas no STF, como indica o levantamento apresentado neste artigo, estimulam a apresentação de diferentes visões interdisciplinares, abrindo a hermenêutica para uma abordagem mais plural e, portanto, com maiores chances de aproximar-se da realidade social brasileira envolvida nos grandes julgamentos constitucionais.

6 CONCLUSÃO

Por meio deste artigo, procurou-se apresentar uma breve visão do pensamento do Peter Häberle quanto à sua proposta de “sociedade aberta de intérpretes constitucionais”, contextualizando-as com as inovações da legislação brasileira e da prática recente do Supremo Tribunal Federal.

Para tanto, foi demonstrado como o arcabouço legal brasileiro está se abrindo à participação de outros agentes na jurisdição constitucional, desde a ampliação dos legitimados para propor ADI, ADC e ADPF, passando pela previsão da participação de *amicus curiae* e audiências públicas nas leis que regulamentaram esses institutos e, finalmente, chegando à sua disciplina no Regimento Interno do STF.

Em seguida, buscou-se evidenciar como o discurso de Häberle (1997) encontra-se incorporado na fundamentação das decisões dos ministros relatores em casos emblemáticos do STF, procurando, com uma ampliação da participação de outros intérpretes, a garantia de uma prestação jurisdicional mais condizente com a realidade, por meio da compreensão de aspectos que vão além

do estritamente jurídico e procurando obter uma maior legitimidade social das decisões.

Por fim, foram apresentadas diversas estatísticas sobre a prática das audiências públicas no STF, indicando como elas vêm se tornando frequentes, sendo utilizadas em diferentes espécies processuais, com um grande número de participantes representando diferentes grupos sociais – principalmente do meio acadêmico e de entidades da sociedade civil.

Vê-se, portanto, que o arcabouço jurídico brasileiro se encontra bastante equipado para garantir a ampliação da participação de diversos intérpretes no controle concentrado de constitucionalidade, e a prática do STF tem se valido delas para lidar com grandes temas controversos para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 827 p.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Martires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**: Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999a:** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999b:** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9882.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, n. 137, p. 157-164, jan./mar. 1998.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional:** a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: constituição para e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

LEAL, Monica Clarissa Hennig. La nocion de constitucion abierta de Peter Haberle como fundamento de una jurisdiccion constitucional abierta y como presupuesto para la intervencion del amicus curiae en el Derecho brasileno. **Estudios Constitucionales**, ano 8, n. 1, p. 283-304, 2010. ISSN 0718-0195.

MEDEIROS, Fabricio Juliano Mendes. O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência publica de sua historia. **Revista Jurídica da Presidência da República**, Brasília, v. 9, n. 84, p. 41-48, abr./maio 2007.

MENDES, Gilmar. Apresentação. In: Haberle, Peter. **Hermenêutica constitucional:** a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: constituição para e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Estado constitucional cooperativo: o futuro do estado e da interpretação constitucional sob a ótica da doutrina de Peter Haberle. **Revista Jurídica da Presidência da República**, Brasília, v. 7, n. 72, p. 1-18, maio 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. Ação Direta De Inconstitucionalidade 4.650 – Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. **DJ 26/03/2013a**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ConvocacaoAudienciaPublicaFinanciamentoDeCampanhas.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.062 – Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. **DJ 17/12/2013b**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/DespachoConvocatorioDireitosAutorais.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2548 PR – Paraná. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 18/10/2005. Publicação **DJ 24/10/2005**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2548%2ENU-ME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/cftsvg8>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.103 – Distrito Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/Referente_ao_Despacho_de_Convocacao_de_Audiencia_Publica.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.439 – Distrito Federal. Relator Ministro Roberto Barroso. **DJ 10/03/2015**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Despacho_convocatorio__ensino_religioso_em_escolas_publicas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.815 – Distrito Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. **DJ 11/09/2013c**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Despacho_Convocatorio.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. Emenda Regimental 029 de 18/02/2009: Acrescenta dispositivos ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. **DJE/STF, n. 35, p. 1, de 20/02/2009**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/PORTAL/ATONORMATIVO/VERATONORMATIVO.ASP?DOCUMENTO=1667>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Recurso Extraordinário 627.189 – São Paulo. Relator Ministro Dias Toffoli. **DJ 18/09/2012**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ConvocacaoAudienciaRE6271891.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Referente ao Despacho de Convocação de Audiência Pública: Audiência Pública – Lei nº 11.705/2008 – Lei Seca. **DJ 1/12/2011**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/Referente_ao_Despacho_de_Convocacao_de_Audiencia_Publica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Correspondência | Correspondence:

Bruno Carazza dos Santos

Ministério da Fazenda, Superintendência de Administração em Minas Gerais, Avenida Afonso Pena, 1316, sala 712, Centro, CEP 30.130-003. Belo Horizonte, MG, Brasil.

Fone: (31) 3218-6765.

Email: bruno.carazza@gmail.com

Recebido: 23/02/2016.

Aprovado: 14/10/2016.

Nota referencial:

SANTOS, Bruno Carazza dos. Peter Häberle e as audiências públicas no STF: Um balanço de oito anos. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 18, n. 3, p. 13-46, set./dez. 2016. Quadrimestral.