

**LÍVIA GIL GUIMARÃES**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:  
DISCURSO, PRÁTICA E LOBBY**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR MARCOS PAULO VERÍSSIMO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo – SP  
2017



**LÍVIA GIL GUIMARÃES**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:  
DISCURSO, PRÁTICA E LOBBY**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Marcos Paulo Veríssimo

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2017

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Guimarães, Livia Gil  
Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal:  
discurso, prática e lobby / Livia Gil Guimarães ;  
orientador Marcos Paulo Veríssimo -- São Paulo, 2017.  
311

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2017.

1. Audiências Públicas. 2. Controle de  
constitucionalidade. 3. Lobby . 4. grupos de  
interesse. 5. Supremo Tribunal Federal. I. Veríssimo,  
Marcos Paulo, orient. II. Título.

---

Lívia Gil Guimarães

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:  
DISCURSO, PRÁTICA E LOBBY**

**Banca Examinadora**

Professor Doutor Marcos Paulo Veríssimo

Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_, Assinatura \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_, Julgamento \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_, Assinatura \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_, Julgamento \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_, Assinatura \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_, Julgamento \_\_\_\_\_

Data de aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_



Dedico esta dissertação à minha querida avó, Adelina, que é exemplo de mulher forte, inteligente, sensível e determinada.





## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são inúmeros. Ao realizar esta pesquisa, percebi que quando estamos rodeados das pessoas certas, nada é impossível. A força que ganhamos quando estamos cercados de pessoas colaborativas, é incalculável. Esta pesquisa contém um processo que é escrito e outro não escrito. O escrito consiste nas discussões dos dados e debates que circundam o tema a que me propus estudar e poderão ser lidos nas próximas páginas desta dissertação. O não escrito, no entanto, diz respeito ao meu processo de tomada de conhecimento sobre mim mesma, as minhas limitações e, principalmente a minha força para tentar superá-las. Esta etapa “não escrita”, sem dúvida nenhuma, só foi superada porque pude contar com as pessoas certas ao meu lado. Assim, toda a pesquisa, processo escrito e não escrito, foram um somatório de constantes construções, reconstruções e desconstruções textuais, dialógicas e, porque não, emocionais e afetivas.

Agradeço, inicialmente, ao meu orientador, Marcos Paulo Veríssimo, pelos conselhos e sugestões valiosos despendidos para a construção das ideias desta pesquisa. Suas palavras me guiaram nos momentos de profunda dúvida e me deram perspectiva para organizar os pensamentos e ideias.

Agradeço às companheiras de coordenação do Núcleo de Prática Jurídica de Direitos Humanos (NPJ-DH) da Faculdade de Direito da USP, Mayra Gramani e Ana Laura Barbosa. As ideias desta dissertação foram sendo remodeladas a medida em que colocávamos em prática este nosso projeto, tão caro a todas nós e que vem desde o final de 2014 (antes como Amicus-DH). A participação na audiência pública no STF sobre ensino religioso me fez incrementar o projeto e buscar outras lentes para a leitura desse mecanismo de participação no Tribunal. Ainda, à Mayra pela ajuda no momento final e decisivo desta pesquisa. Nossa parceria vem de outros espaços e sei que vai também para outros espaços! Pelo apoio, incentivo e oportunidade de importantes aprendizados e troca, também agradeço ao professor supervisor deste projeto de pesquisa e extensão, Virgílio Afonso da Silva. Sem o apoio direto e indireto de vocês três, as cores desta dissertação seriam menos vibrantes.

Agradeço, também, às companheiras de coordenação do Grupo de Pesquisa e Estudos de Inclusão na Academia (GPEIA) da Faculdade de Direito da USP, Cecília Barreto, Izabella Passos, Luciana de Oliveira Ramos e Marília Lessa e ao grupo de pesquisadoras: nossa pesquisa coletiva me fez ter mais certeza ainda sobre o meu caminho, enquanto mulher e acadêmica e enquanto mulher-acadêmica. Nossos estudos e discussões sobre gênero na academia me fizeram entender melhor o contexto e as adversidades cotidianas pelas quais nós passamos e a importância de resistir. Estudos, discussões, empoderamento feminino, coletividade e muita empatia resumem nossas reuniões. Especial agradecimento à professora supervisora deste projeto de pesquisa e extensão, Sheila Neder Cerezetti, que me ensina constantemente com suas atitudes, palavras, e até, silêncios. Obrigada pelo apoio pleno.

Agradeço aos meus coordenadores do projeto Supremo em Pauta da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), Eloísa Machado e Rubens Glezer. Especialmente, pelas conversas acadêmicas e não acadêmicas, incentivos e compreensão. Reconheço e sou grata pela oportunidade ímpar de estar em constante contato com o STF, que além de ser meu objeto de estudo, também é fonte de curiosidade. Assistir às sessões plenárias de julgamento, escrever sobre elas e gerar e discutir os dados sobre o Tribunal me ajudaram também a ajustar as minhas lentes de leitura para esta dissertação.

Ainda da FGV Direito SP, agradeço a toda a equipe de pesquisadores e ao espaço de constantes trocas. Em especial à Luciana de Oliveira Ramos, que comentou meu projeto e parte da dissertação com atenção e me incentivou em cada oportunidade que teve, do começo ao fim. Obrigada por ouvir minhas ideias e por me emprestar seu ombro amigo em diversos momentos de cansaço e angústia! Ao Osny Silva, pelas constantes conversas e conselhos. Ao Diogo Rais, pelas conversas e trocas sobre o objeto desta pesquisa, que também já foi seu objeto de pesquisa.

Também agradeço aos colegas da pós-graduação da USP, que em incontáveis cafés, almoços, seminários de pesquisa, monitorias e aulas me proporcionaram trocas interessantes neste percurso. Como o grupo é grande, não citarei nomes, mas agradeço a todos de igual maneira.

De forma muito particular, agradeço ao Massa, que como bom virginiano me ajudou em detalhes tão fundamentais a esta pesquisa, que só alguém com o seu preciosismo poderia ter feito. Sou grata por nossa amizade não ter se limitado aos bancos da graduação da Faculdade de Direito. Por falar na Faculdade de Direito, agradeço também a Natasha do Lago, pelo companheirismo que vem desde a graduação e que percorre agora também a pós-graduação e que, certamente, a ela não se limita.

Agradeço de forma carinhosa às *Brésignoles* pelos risos, descontrações e amizade sincera para (também) além do oceano Atlântico: Thá, Ele e Nuri! Pelo suporte e compreensão, agradeço também ao meu irmão, André.

De forma especial gostaria de agradecer aos professores Diogo Coutinho e Conrado Mendes. Ao primeiro pela presença, pelo exemplo dentro e fora da sala de aula, e pelas palavras incisivas e certeiras quando eu mais precisei. Muito obrigada! Ao segundo pela preocupação, palavras de incentivo e compreensão constantes. E aos dois, conjuntamente, pelos importantes comentários feitos durante a banca de qualificação, que me ajudaram a aprimorar e a refletir sobre o tema das audiências públicas no STF.

Agradecimento profundo e incondicional aos meus pais, Aláise e José Eugênio. Vocês são fonte inesgotável de amor, carinho, compreensão e apoio. As palavras e gestos de suporte e estímulo foram essenciais para a construção desta pesquisa. Como falei no início destes agradecimentos, ter as pessoas certas ao nosso lado, apesar da distância geográfica, é imprescindível. Obrigada pela ajuda em todas as etapas, escrita e não escrita, do início ao fim. Vocês são minha eterna fonte de admiração e inspiração na vida acadêmica: obrigada por me mostrarem a beleza do ensino e da pesquisa.

Leonardo, em especial, te agradeço por muita coisa e um pouco mais, mas, principalmente, por acreditar em mim mais do que eu mesma acreditei em muitos momentos. Sem teu ombro, carinho, alento e amor teria sido difícil criar a força e a leveza necessárias para concluir esta pesquisa, já que ela, como falei, não foi feita só de dados empíricos e leituras. Aprendo com você todos os dias. Você me trouxe a leveza, o riso, a determinação e o novo.



*“Essas audiências públicas, elas permitem que o cidadão no exercício pleno da cidadania contribua para que uma solução judicial seja legitimada democraticamente. Porque o grande trunfo de uma decisão de Suprema Corte é obter a confiança do povo. Essa é a grande arma do judiciário. É obter a confiança do povo.”* (Ministro Luiz Fux, em entrevista para a TV Justiça).

*“O que falta no tribunal é uma coisa que os americanos já usam e que a gente aqui acha que é um horror usar, que é o expert do tribunal. [...]. Tem umas audiências públicas que fazem aí. Mas não.... É mais pra cena.”* (Ministro Nelson Jobim, História Oral do Supremo Tribunal Federal.)



GUIMARÃES, L. G. **Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby.** 2017. 314f. Dissertação Mestrado, Faculdade de Direito: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

## RESUMO

A audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal (STF) é conhecida por ser um mecanismo com múltiplas funções: produzir instrução no controle concentrado de constitucionalidade; possibilitar a participação social no poder Judiciário; oportunizar a democratização do Tribunal e gerar maior legitimidade às suas decisões. Pelo menos, essas são algumas das funções anunciadas pelo discurso oficial produzido pelos ministros e ministras do Tribunal. Sua prática, contudo, revelam dados que invalidam parte desse discurso. Esta pesquisa teve como objetivo entender qual é a verdadeira função exercida pelas audiências públicas, revelada a partir da observação e análise de documentos ligados à prática do Tribunal. Logo, a pesquisa possui natureza empírica de cunho majoritariamente qualitativo e descritivo. No primeiro capítulo apresento as bases para os meus pressupostos teóricos e que ajudam a refinar as lentes de leitura para os indicadores de observação para a parte empírica da pesquisa. Apresento, em primeiro lugar as bases para a compreensão do STF como ator central na tomada de decisões de políticas públicas. Em seguida, discuto os principais elementos sobre a atuação de grupos de interesse em geral e, depois, mais especificamente, apresento e analiso os resultados de estudos sobre *lobby* no poder Judiciário. Também discuto os resultados de algumas vertentes de estudos sobre audiências públicas no Brasil. No segundo capítulo, apresento as legislações que disciplinam as audiências públicas e as transformações que elas provocaram no controle de constitucionalidade brasileiro. No terceiro capítulo, apresento a metodologia utilizada na pesquisa e, principalmente, descrevo o universo 19 audiências públicas ocorridas no STF. A partir desta descrição, faço a análise sistemática dos discursos e das práticas das audiências. No capítulo 4, faço uma descrição geral do cenário das audiências públicas e apresento quais as

conclusões sobre as funções por elas exercidas. As conclusões a que chego indicam para a existência de três funções existentes na prática do STF: (i) produção de informações; (ii) espaço para o comportamento estratégico por parte dos atores envolvidos (participantes fazem *lobby* e julgadores estudam atores-chave e os possíveis impactos de suas decisões para as suas esferas de interesse) e (iii) exercício do discurso-instrumento de natureza autolegitimadora.

**Palavras-chave:** audiências públicas; lobby; grupos de interesse; controle de constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal.



GUIMARÃES, L. G. **Public Hearings in the Supremo Tribunal Federal: speech, practice and lobby.** 2017. 314p. Master, Faculdade de Direito: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

## **ABSTRACT**

The public hearing that is conducted in the Supremo Tribunal Federal – STF (Brazilian Supreme Court) is known as a mechanism with multiple functions: it brings information to the Judicial Review process; it enables social participation in the Judiciary Branch; it democratizes the Court and it generates greater legitimacy to its decisions. These are some of the goals very often vocalized by the Brazilian Justices in their official speeches. However, the reality reveals some features and practices that invalidate part of the official speech. The objective of this research was to understand the true functions of the public hearings carried out by the STF, which has been achieved through the observation and analysis of official documents related to the practice of the Court. The research has empirical foundations and is mainly descriptive and qualitative. In the first chapter, I present the basis for my theoretical assumptions. It adjusts the reading lens that help to conduce the construction of my observation indicators to the empirical conduction of the investigation. Thereby, at first, I present the pillars for the comprehension of the STF as an important actor in the public policy decision making arena. Then, I discuss the main elements about the action of interest groups in a general frame and, with greater specificity, I present and analyze the results of some studies regarding the lobbying in the judicial system. I also discuss some findings related to studies on Brazilian public hearings. In the second chapter, I present the existing legislation of the Brazilian public hearings and the transformations they fostered in the Judicial Review system. In the third chapter, I present in detail the methodology used in the research, and, specially, I describe the nineteen experiences of public hearings so far carried out by the STF. From this description, I advance towards a systematic analysis on the speeches and practices concerning the public hearings. In the fourth chapter, I describe the bigger picture and, then, I present the conclusions about the true roles played by the public

hearings. The results that may be observed indicate the existence of three roles played by the Brazilian public hearings in the daily practice of the STF: (i) they produce information; (ii) they work as a space to strategic behavior of all actors involved (participants make lobby and justices study key actors and the possible impacts of their decisions to their interests); (iii) they provide a stage for speeches with a self-legitimation nature.

Keywords: public hearings; lobby; interest groups; judicial review; Supremo Tribunal Federal.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

STF	Supremo Tribunal Federal
CF	Constituição Federal
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
AP/APs	Audiência(s) Pública(s)
MP	Ministério Público
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADO	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão
ONG	Organização não Governamental
ANIS	Instituto de Bioética - Anis
CNTS	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
AMB	Associação de Magistrados Brasileiros
OAB	Ordem dos Advogados no Brasil
MI	Mandato de Injunção
PL	Projeto de Lei
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
HC	Habeas Corpus
PGR	Procurador Geral da República
AGU	Advogado Geral da União
Art.	Artigo
AJUFE	Associação dos Juízes Federais
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Principais mecanismos para o lobby no STF .....	71
Quadro 2.	Regulamentação das Audiências Públicas na Legislação Brasileira.....	105
Quadro 3.	“O que está acontecendo aqui?” – Objetivos, Fontes e Dados.....	122
Quadro 4.	Audiências Públicas realizadas no STF .....	123
Quadro 5.	Audiências Públicas por Classe Processual .....	221
Quadro 6.	Audiências Públicas por Subtemas .....	222
Quadro 7.	Audiência Pública por Período de Presidência .....	224
Quadro 8.	Tipos de Participantes nas Audiências Públicas.....	232
Quadro 9.	Total de Audiências Públicas por Tipo de Apresentação .....	239



## LISTA DE TABELA

Tabela 1.	Tempo de tramitação em dias das Audiências Públicas.....	227
-----------	--	-----





## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Pneus usados .....	139
Gráfico 2.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Aborto de Fetos Anencéfalos.....	149
Gráfico 3.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Judicialização da Saúde .....	155
Gráfico 4.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Quotas na Universidades.....	161
Gráfico 5.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Lei Seca.....	166
Gráfico 6.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Proibição no uso de Amianto .....	170
Gráfico 7.	Porcentagem de participantes na audiência pública - TV por Assinatura.....	173
Gráfico 8.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Linhas de Transmissão de Energia .....	177
Gráfico 9.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Queimadas em Canaviais.....	181
Gráfico 10.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Regime Prisional .....	185
Gráfico 11.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Financiamento de Campanhas Eleitorais.....	188
Gráfico 12.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Biografias não Autorizadas.....	192
Gráfico 13	Porcentagem de participantes na audiência pública - Programa Mais Médicos .....	196

Gráfico 14.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Direitos Autorais .....	199
Gráfico 15.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Internação Hospitalar com Diferença de Classe no SUS.....	204
Gráfico 16.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Ensino Religioso em Escolas Públicas .....	208
Gráfico 17.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Uso de Depósito Judicial.....	213
Gráfico 18.	Porcentagem de participantes na audiência pública - Novo Código Florestal.....	217
Gráfico 19.	Número de audiências públicas por Ministro convocador .....	224
Gráfico 20.	Tempo de tramitação das audiências públicas em dias .....	228
Gráfico 21.	Total por Tipo de Participantes nas audiências públicas.....	233
Gráfico 22.	Total por Tipos de Apresentação nas audiências públicas.....	239

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 1. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: UMA AGENDA DE PESQUISA AINDA EM ABERTO .....</b>	<b>35</b>
1.1 A Constituição de 1988, protagonismo do STF e as novas portas de acesso ao Judiciário: uma visão geral da judicialização da política no Brasil .....	37
1.2 Lobby, grupos de interesse e atuação no Poder Judiciário: o que as pesquisas e estudos indicam até agora? .....	53
1.2.1 Lobby, grupos de interesse e sua influência nos tomadores de decisão .....	55
1.2.2 O Lobby no Poder Judiciário .....	67
1.3 Estudos sobre as audiências públicas brasileiras: o que se sabe até aqui? .....	85
<b>CAPÍTULO 2. PROCESSO CONSTITUCIONAL NO BRASIL E A INTRODUÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....</b>	<b>91</b>
2.1 Audiências Públicas: introdução legislativa, justificação e mudanças no processo constitucional.....	92
2.2 Regimento Interno e emenda nº 29/09: a abertura do procedimento e as transformações na função das audiências públicas .....	99
2.3 Do Processo “Objetivo” às Audiências Públicas: mudanças no controle de constitucionalidade brasileiro .....	109

<b>CAPÍTULO 3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: COMO, QUANDO, QUEM E POR QUE? .....</b>	<b>115</b>
3.1 “O que está acontecendo aqui?” Dados documentais, observação indireta, descrição e análise das 19 audiências públicas ocorridas no STF .....	117
3.2 As audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal .....	123
3.2.1 Células -Tronco Embrionárias .....	125
3.2.2 Importação de Pneus Usados .....	134
3.2.3 Aborto de Fetos Anencéfalos .....	143
3.2.4 Judicialização da Saúde .....	150
3.2.5 Quotas nas Universidades .....	158
3.2.6 Lei Seca .....	163
3.2.7 Proibição no uso de Amianto.....	167
3.2.8 TV por Assinatura .....	171
3.2.9 Linhas de Transmissão de Energia.....	175
3.2.10 Queimadas em Canaviais .....	178
3.2.11 Regime Prisional.....	182
3.2.12 Financiamento de Campanhas Eleitorais .....	185
3.2.13 Biografias Não-Autorizadas.....	190
3.2.14 Programa Mais Médicos .....	193
3.2.15 Direitos Autorais.....	197
3.2.16 Internação Hospitalar com Diferença de Classe no SUS.....	201
3.2.17 Ensino Religioso em Escolas Públicas .....	205
3.2.18 Uso de Depósito Judicial .....	209
3.2.19 Novo Código Florestal .....	214

<b>CAPÍTULO 4. RADIOGRAFIA GERAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....</b>	<b>219</b>
4.1 Informações Gerais sobre os Casos com Audiências Públicas .....	219
4.1.1 Controle de Constitucionalidade .....	219
4.1.2 Classes Processuais .....	220
4.1.3 Temas e Subtemas.....	221
4.1.4 Ministros Relatores e Presidentes.....	223
4.1.5 Julgamento e voto do relator .....	225
4.1.6 Tempo de Tramitação.....	226
4.2 Perfil dos Participantes e das Apresentações .....	230
4.2.1 Tipos de Participantes .....	231
4.2.2 Tipos de Apresentação.....	238
4.3 Então afinal, para que servem as Audiências Públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal? .....	242
4.3.1 Função Instrutória, de legitimação, ou de participação democrática? – O Discurso Descolado da Prática.....	242
4.3.1.1 Os Discursos do STF: convocação, abertura e encerramento .....	243
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>255</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>261</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>277</b>
<b>Anexo I.</b> Nota Metodológica: codificação e os 18 tipos de participantes das Audiências Públicas .....	279
<b>Anexo II.</b> Tipo de participante e tipo de apresentação nas Audiências Públicas. ....	285



## INTRODUÇÃO

O controle concentrado de constitucionalidade no Brasil era tradicionalmente visto como um processo “objetivo”, isto é, sem um caráter contencioso, e sem a presença de partes, praticamente todo escrito e cujo objetivo final seria o de realizar um juízo técnico (ou seja, exclusivamente jurídico, sem determinação de fatos ou produção de provas) acerca da compatibilidade das normas questionadas frente ao texto da Constituição Federal (CF).

Esse cenário, contudo, teve mudanças significativas. Com a crescente judicialização da política<sup>1</sup>, ocorrida de forma mais intensa nos últimos 29 anos desde a constituinte de 1987/1988, além de um fortalecimento e crescimento do papel do Judiciário, e especialmente do STF (VIEIRA, 2008), no cenário político do país, houve também, como consequência disso, uma alteração na visão que se tinha do controle concentrado de constitucionalidade. A judicialização acabou por acentuar o seu caráter contencioso, tornando cada vez mais evidentes os interesses contrapostos nele envolvidos, bem como os embates morais, ideológicos e estratégicos nele existentes.

A introdução das audiências públicas no controle de constitucionalidade é parte desse processo, na medida em que elas acentuam esses embates, resignificam a concepção de instrução probatória no âmbito do Tribunal e intensificam o caráter contraditório neste tipo de controle<sup>2</sup>. Elas ajudam a personificar (ou corporificar) os interesses por detrás das ações judiciais e do suposto litígio abstrato, tornando mais nítidas as intenções e os objetivos das

---

<sup>1</sup>Como judicialização da política, assumirei neste trabalho a definição de Tate e Vallinder (1995) em que a judicialização é o processo pelo qual cortes e juízes (tipicamente supremas cortes ou cortes constitucionais) vêm a fazer ou crescentemente dominam o ato de fazer políticas públicas, que eram tradicionalmente elaboradas por outros agentes do poder público, especialmente nos poderes Executivo e Legislativo.

<sup>2</sup> De forma diferente pensa Cassio Scarpinella Bueno (2012), em que defende, ao comentar sobre as audiências públicas no STF: “A `abertura` do processo [por meio da realização das audiências públicas] da ação direta de inconstitucionalidade, ademais, deve ser entendida quase como uma saudável (e necessária) decorrência do caráter vinculante das decisões proferidas naquela sede e, também, como a ideia de que o tão decantado `processo de caráter objetivo`, sem `lide`, sem interesses ou posições de vantagem individualmente analisáveis e capturáveis, que caracteriza esse tipo de ação, não pode significar, pura e simplesmente, a impossibilidade de maior (e necessário) debate sobre as questões que o Supremo Tribunal Federal está para decidir.”

disputas de direitos e políticas públicas levadas até o STF. Além disso, elas também, em princípio, possibilitam uma maior informalização do direito (ou, a depender do ponto de vista, uma quase-juridificação da política), na medida em que permitem a apresentação oral (supostamente distinta da sustentação oral jurídica, como irei explorar mais adiante nesta pesquisa) dos interesses e percepções dos grupos e indivíduos que lá atuam.

Se por um lado as audiências públicas refletem, incorporam e personificam a judicialização da política e se tornam arena de disputas por parte dos atores e atrizes que buscam uma nova (ou a recuperação, ou mesmo a ratificação de) compreensão e interpretação de algum direito, interesse e política pública, por outro lado, elas também se tornam ferramenta institucional de uso singular pelos ministros e ministras<sup>3</sup>, bem como pela colegialidade da corte. Elas criam oportunidades para que os ministros se comportem estrategicamente perante os demais poderes da República, perante a sociedade, perante os diversos grupos de interesses e, também, internamente, diante dos demais ministros e ministras do Tribunal<sup>4</sup>. Elas, em suma, potencializam, a face estratégica desses julgadores.

De certa forma, é possível explicar, a partir desses elementos, a introdução desse mecanismo processual na legislação nacional. No entanto, muitas de suas faces ainda precisam ser exploradas, a fim de que se possa compreender melhor tanto sua função, quanto a sua honesta utilização e contribuição. As abordagens até hoje feitas pela literatura nacional foram, em sua maioria, incapazes de olhar para a audiência pública como uma ferramenta que vai além do quanto anunciado pelos ministros e pela legislação.

---

<sup>3</sup> Nesta dissertação, ora usarei o termo “ministras e ministros”, ora só “ministras” e, por vezes, só “ministros”, de forma intercambiável na maior parte dos momentos. Isso se repetirá em outras situações com outros termos e palavras como “atores” e “atrizes”. Na língua portuguesa, costuma-se usar o universal masculino como referencial para a neutralidade das palavras. No entanto, justamente por desacreditar da neutralidade das palavras e por estar convicta de que a linguagem é produto da cultura e de que esta cultura omite, muitas vezes, as mulheres do seu papel protagônico, darei preferência por um uso intercambiável do “gênero das palavras”. Não acho que caiba aqui a completa subversão pela utilização do universal feminino, pois o universo do Judiciário, principalmente das pessoas que exercem alguma função no Supremo Tribunal Federal ou em contato com esta instituição, ainda é masculino. Assim, o intercâmbio me parece a melhor solução, justamente porque pode demonstrar o quanto as mulheres e os homens podem e devem exercer as mesmas funções.

<sup>4</sup> A multifacetada abordagem possível de ser atribuída às audiências públicas, ora como fim, ora como meio, ora como arranjo institucional e ainda como participação, como discutirei adiante, pode ser, em boa medida, lida de acordo com o tratamento e a análise que Diogo R. Coutinho (2014) faz da presença do Direito nas políticas públicas.



Os discursos veiculados pelos ministros nas primeiras audiências públicas (AP) sugeririam uma abertura para a participação popular que, a partir de suas contribuições, trariam maior legitimidade para os futuros julgamentos do Tribunal e, conseqüentemente, uma democratização do processo judicial. Já parte das normas que regulam as audiências reforçam o seu caráter instrutório e de auxílio probatório para os julgadores.

Entre os discursos, os dizeres da norma e o uso das audiências públicas, há ainda muitas perguntas a serem respondidas sobre esse instrumento: qual o perfil das audiências públicas? Qual a sua estrutura? Quais são os atores que conseguem ter acesso a esse mecanismo? Qual o conteúdo e o perfil de sua participação? De que forma são feitas essas exposições? Quem são os convidados? E os habilitados? E os não habilitados? Há critérios para a seleção de participantes? E qual o discurso utilizado pelos ministros e ministras para justificar a convocação de uma audiência pública? É possível dizer que esse discurso é o mesmo para todos os casos? E é possível determinar as razões que levam determinadas audiências públicas a serem convocadas no STF? Qual o nível de interação entre aqueles que participam dela? Qual o grau de interesse dos ministros na utilização deste instrumento? É possível determinar as razões que levam algumas audiências públicas a serem convocadas no STF?

Essas questões são importantes e majoritariamente não foram ainda respondidas e, por isso, justificam uma agenda de pesquisa específica. São questões que se inserem no contexto mais amplo dos estudos sobre grupos de pressão no judiciário, lobbies e elementos que influenciam as motivações dos julgadores. Esses estudos, muitas vezes, concentram-se em outros elementos do processo judicial e negligenciam a potencialidade do estudo sobre esses aspectos a partir das audiências públicas. Um estudo específico é necessário e justificado.

Frente a essas considerações iniciais, o objeto desta dissertação é o de identificar qual a função que vem sendo dada às audiências públicas, tanto pelo Tribunal, quanto pelos participantes delas. Assim, procurarei responder, por meio de uma pesquisa fundamentalmente qualitativa, às seguintes perguntas:

- (i) Qual tem sido o fundamento formal usado pelo Tribunal para convocar as audiências públicas que ocorreram até hoje? Esse fundamento foi explícito em todos os casos? Há uma linearidade nos discursos produzidos por um mesmo ministro ou ministra? E entre os diversos ministros?
- (ii) Esse (s) fundamento (s) formal (is) foi (foram) percebido (s) pelos atores envolvidos como a real motivação que levou à convocação das audiências?;
- (iii) Que tipo de “informação” se procurou obter por meio das APs?;
- (iv) Que tipo de “informação” foi de fato produzida pelos expositores?;
- (v) Quem são os expositores? É possível criar perfis ou tipos de expositores? É possível criar um perfil de suas exposições?
- (vi) Qual a estrutura de uma audiência pública? Ela se mantém homogênea entre os diversos membros do Tribunal?
- (vii) Há interações durante as APs? Se sim, como elas se dão?
- (viii) É possível estabelecer, com base nas respostas acima, se as audiências públicas tiveram uma função eminentemente instrutória ou de legitimação para os ministros?
- (ix) É possível categorizar as APs em perfis?
- (x) E, também a partir das respostas acima, é possível dizer qual a função que as APs parecem ter desempenhado?

As perguntas acima estruturam a pesquisa de forma mais ampla e ajudam a explorar o objeto deste estudo. Para responder a essas perguntas, buscarei descrever e traçar considerações a partir da observação e análise das 19 audiências públicas já realizadas<sup>5</sup> pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

---

<sup>5</sup> Em 24 de novembro de 2016, foi convocada mais uma audiência pública, a vigésima a ser realizada pelo Tribunal. Os interessados deverão se habilitar até o dia 1º de fevereiro de 2017 e, posteriormente a isso, será divulgada a data de sua realização. A audiência pública, convocada conjuntamente pelo ministro Edson Fachin (ADPF 403) e pela ministra Rosa Weber (ADI 5577), tem como objetivo a discussão da suspensão da utilização do aplicativo *whatsapp* por meio de decisões judiciais, bem como os arts.10, § 2º, e 12, III e IV, da lei n.12.965/2014 (marco civil da internet). Por não conter a totalidade dos dados a serem gerados e analisados neste estudo até a data de encerramento desta pesquisa, esta audiência pública não faz parte do repertório analisado.

A descrição<sup>6</sup> terá como base a análise, a partir da leitura e sistematização dos documentos oficiais do STF no que diz respeito aos instrumentos convocatórios e estruturantes das audiências públicas (APs), ou seja, os despachos e editais convocatórios, os despachos de inscrição e habilitação, os cronogramas<sup>7</sup>.

Também foram analisados, sistematizados e comparados todos os discursos de abertura e encerramento das APs, realizadas tanto pelo ministro ou ministra relatora, quanto pelo ministro presidente<sup>8</sup>. Além disso, foram feitas observações e análises detalhadas<sup>9</sup> da totalidade dos vídeos disponíveis no sítio do STF referentes às APs. A partir dos vídeos e das notas taquigráficas a eles referentes, foram catalogados e sistematizados dados sobre a exposição dos e das participantes das APs.<sup>10</sup> A metodologia de cada uma das etapas de análise e observação será explicada de forma mais detalhada ao longo do trabalho.

---

<sup>6</sup> Descrição neste trabalho, dialogará com a perspectiva apresentada por John Gerring (2012) em “Mere Description”. No artigo, o autor apresenta a importância das pesquisas descritivas e de como elas deveriam ser igualmente – ou mais - valorizadas quando em face de pesquisas de natureza causal. Para ele, argumentos descritivos podem tanto prover explicações (*explanation*) quanto entendimento (*understanding*): “*My perspective, therefore, is that causal and descriptive should be understood as forms of argumentation, not (or not only secondarily) as characterizations of the sort of evidence available for causal inference. A causal argument is an argument about a (putatively) causal relationship; it may or may not be true and may or may not be grounded in quasi-experimental evidence. Likewise, a descriptive argument is an argument about a descriptive relationship, which may or may not have causal implications*”. (2012, p.4). Além dessas considerações sobre o que é e o que não é descrição, o autor também procura descrever as dificuldades encontradas em pesquisas descritivas e, menciona, a título exemplificativo, o problema do possível efeito ‘Rashomon’ e também da dificuldade de inovação em pesquisas de natureza descritiva.

<sup>7</sup> Estes documentos estão disponíveis na parte de acompanhamento processual das ações no sítio do Supremo Tribunal Federal: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>> ou, então, na parte deste mesmo sítio reservada às audiências públicas: <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>>.

<sup>8</sup> Para esta etapa, foram utilizadas tanto as notas taquigráficas, quanto os vídeos das sessões de audiências públicas. As primeiras obtidas no endereço eletrônico da nota supra e os segundo obtidos tanto neste mesmo local, quanto no canal da TV Justiça no *Youtube*.

<sup>9</sup> Para saber mais sobre o vídeo como um documento importante de pesquisa, ver Peter Loizos (2015).

<sup>10</sup> O uso de vários documentos como fonte para geração de dados e a mistura de técnicas para a sua operacionalização e apresentação, como ficará mais evidente ao longo do trabalho, em muito se relacionam com a tarefa trabalhosa dos estudos descritivos. Como afirma Gerring (2012, p.8): “...*descriptive inference may be carried out with the assistance of multiple techniques. One can describe with prose, with numbers, with pictures, or with pictures of numbers (a visual display of data). Frequently, these techniques are combined. Our topic therefore embraces mathematically-based techniques for large-N analysis as well as non-mathematical approaches referred to variously as ethnographic, interpretive, hermeneutic, narrative or qualitative.*”.

Sendo assim, no primeiro capítulo, contextualizarei as audiências públicas no processo de controle de constitucionalidade brasileiro, bem como apresentarei as pesquisas no campo teórico e empírico com os quais dialogarei ao longo deste estudo, a fim de trazer clareza sobre as lentes de leitura e as chaves de análise a serem utilizadas tanto na fase de geração de dados, quanto no momento da discussão dos dados empíricos. Além disso, o capítulo 1 conterá, como pano de fundo, as audiências públicas enquanto uma agenda de pesquisa ainda em aberto.

O capítulo 2 terá como foco a introdução das audiências públicas no processo constitucional brasileiro, sua justificação e sua regulamentação. Já no capítulo 3, de cunho fundamentalmente descritivo, apresentarei, em um primeiro momento, a metodologia de pesquisa utilizada, e em seguida as 19 audiências públicas de forma empírica, contendo, portanto, os dados gerados e a sistematização destes dados.

No capítulo 4, traçarei o quadro geral das audiências públicas e apresentarei a função por elas desempenhada. Procurarei também analisar criticamente os dados gerados no início desse capítulo e do ao longo do capítulo anterior, a fim de discutir os principais resultados da pesquisa.

Na conclusão, por fim, retomo os caminhos da pesquisa e indico suas principais contribuições para a discussão do tema no cenário do controle de constitucionalidade brasileiro.

## **CAPÍTULO 1. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: UMA AGENDA DE PESQUISA AINDA EM ABERTO**

Em abril de 2017, o uso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (STF) completará 10 anos. De 2007 para cá, 19 audiências públicas foram realizadas<sup>11</sup>. Os temas sobre os quais trataram essas APs foram, em ordem cronológica, os seguintes: pesquisas com células-tronco embrionárias, importação de pneus usados pelo estado brasileiro, possibilidade de antecipação terapêutica de fetos anencéfalos, judicialização da saúde, quotas enquanto ação afirmativa no ensino superior, constitucionalidade da denominada “Lei Seca”, proibição do uso do amianto em território nacional, questionamentos ao novo marco regulatório da televisão por assinatura no Brasil, as consequências da radiação eletromagnética para a saúde e os efeitos da redução do campo eletromagnético sobre o fornecimento de energia (linhas de transmissão), constitucionalidade da proibição das queimadas em canaviais, regime prisional e a possibilidade do cumprimento de pena em regime menos gravoso daquele sentenciado, questionamento sobre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, proibição das biografias autorizadas, constitucionalidade do programa Mais Médicos, questionamento sobre o marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil, constitucionalidade da “diferença de classe” de internamento hospitalar no sistema único de saúde (SUS), ensino religioso em escolas públicas, usos de depósitos judiciais e questionamento sobre o novo código florestal.

As leis nº 9.868 e 9.882, ambas de 1999, trouxeram as audiências públicas, originariamente realizadas nos poderes Legislativo e Executivo para o âmbito do controle concentrado de constitucionalidade no poder Judiciário, como será visto com maior detalhe no capítulo 2. No entanto, se por um lado muito

---

<sup>11</sup> Em 24 de novembro de 2016, foi convocada mais uma audiência pública, a vigésima a ser realizada pelo Tribunal. Os interessados deverão se habilitar até o dia 1º de fevereiro de 2017 e, posteriormente a isso, será divulgada a data de sua realização. A audiência pública, convocada conjuntamente pelo ministro Edson Fachin (ADPF 403) e pela ministra Rosa Weber (ADI 5577), tem como objetivo a discussão da suspensão da utilização do aplicativo *whatsapp* por meio de decisões judiciais, bem como os arts.10, § 2º, e 12, III e IV, da lei n.12.965/2014 (marco civil da internet).

tempo se passou desde a previsão legal das APs, por outro, muito pouco se sabe ainda sobre a totalidade do universo de casos das audiências públicas, seus atores, o perfil das exposições e as peculiaridades das suas estruturas. Pouco se discute para além daquilo que é versado na legislação e no discurso dos ministros relatores das primeiras cinco audiências realizadas no STF<sup>12</sup>.

Em outras palavras, isso significa dizer que, em geral, as audiências públicas são conhecidas por serem fonte de conhecimento técnico sobre a matéria questionada em determinado caso, ou, então, como fonte de participação, legitimação e democratização do judiciário. Grande parte dos estudos que versam sobre esse mecanismo partem desses dois pressupostos (ou de um deles), ou então se limitaram a fazer estudo de caso a partir de uma ou um grupo reduzido de audiências públicas. Esses caminhos de pesquisa, por mais que tenham dado conta de um vazio teórico e/ou empírico no período inicial das audiências públicas, ou então, tragam elementos valiosos sobre uma dessas experiências, são, no atual contexto, insuficientes para desenhar um quadro descritivo amplo sobre as diversas APs.

Por isso, o presente trabalho se propõe a estudar todas as 19 audiências públicas ocorridas até o momento, desde a sua fase convocatória até a fase pré-julgamento<sup>13</sup>. Diferentemente desses estudos, esta dissertação parte da hipótese de que as audiências públicas podem ser usadas pelos participantes como mais um espaço possível para a realização de lobby (político, social e econômico), ao mesmo tempo que, para os ministros, elas podem operar como fonte de informação sobre as estratégias de atores externos (legislativo, executivo, sociedade civil organizada e a sociedade de um modo geral) e internos (demais ministros e ministras) ao Tribunal no que diz respeito à formulação de políticas públicas. Os elementos descritivos da parte empírica serão capazes de

---

<sup>12</sup> Esses estudos serão discutidos em seção específica deste capítulo.

<sup>13</sup> Não é escopo desta pesquisa traçar a relação de impacto ou influência da realização das audiências públicas para o julgamento dos casos ao qual elas estão atreladas, como ficará mais claro quando se discutir os estudos que assim o fizeram. Esse é o caso por exemplo da dissertação de mestrado de Carolina Vestena (2010), que busca discutir os possíveis impactos que os procedimentos de 3 das 5 primeiras audiências públicas produzem no interior do STF, especificamente nas argumentações produzidas nas decisões finais.

apresentar atributos e características que jogarão luz à essa hipótese, quer para a produção de inferências que a confirmará ou que a rejeitará.

Com o intuito de esclarecer o meu ponto de partida e tornar mais clara a minha hipótese a ser operacionalizada nas fases seguintes da pesquisa, neste capítulo, discutirei a relação entre a judicialização da política e políticas públicas, apresentarei os estudos internacionais e nacionais que falam da existência e do funcionamento dos grupos de pressão que atuam tanto de maneira ampla, quanto especificamente no poder judiciário. Exporei também os principais temas desses estudos e, por fim, contextualizarei as audiências públicas neste cenário.

## **1.1 A Constituição de 1988, protagonismo do STF e as novas portas de acesso ao Judiciário: uma visão geral da judicialização da política no Brasil**

Charles Epp, em seu livro *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, ao estudar os exemplos dos Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha e Índia traz a noção de que os direitos não são presentes, mas são conquistas resultantes de ações coletivas concertadas surgindo tanto de uma sociedade civil vibrante, quanto de subsídios públicos (1998, p. 197). Para o autor, a “revolução dos direitos” se origina de pressões vindas de baixo para cima e não de cima para baixo<sup>14</sup>. Essa constatação, no entanto, não se aplica ao caso brasileiro, pelo menos não integralmente.

---

<sup>14</sup> “*Rights revolutions originate in pressure from below in civil society, not leadership from above.*” (EPP, 1998, p.198). Epp, neste estudo, defende que há sim importância no papel dos juizes para a concretização de direitos sociais, pois sem eles não haveria quem interpretasse e dissesse o direito. No entanto, ele considera que o foco na força dos juizes é exagerado e que grande parte das mudanças ocorridas nas garantias dos direitos (produção ou expansão desses direitos) está relacionada à construção de uma “estrutura de suporte” para a mobilização legal (*support structure*), a qual está relacionada tanto a disposição de recursos materiais (financiamentos privados e estatais), quanto a disponibilidade de recursos humanos (advogados e organizações ligadas à luta por direitos) (1998, p. 3).

Apesar de ser conhecida a importância dos advogados e advogadas, bem como das organizações que enfrentam diariamente a luta por direitos civis e sociais, bem como da essencialidade dos mecanismos de financiamento para efetivação dessas lutas<sup>15</sup>, no Brasil, em um primeiro momento, o acesso à justiça se deu de cima para baixo<sup>16</sup>. Em outras palavras, a discussão sobre direitos e a sua extensa judicialização<sup>17</sup> só foi possível graças às mudanças normativas, parte delas previstas ou consolidadas na constituição federal de 1998 (ARANTES, 1997; VIANNA; BURGOS, 2002; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

A chamada constituição cidadã (CF/88) marcou, institucionalmente, o fim de um processo antidemocrático e autoritário iniciado em 1964, no qual a sociedade brasileira esteve incapacitada de exercer qualquer expressão de participação popular na política. Assim, a então nova constituição eliminou os elementos autoritários existentes no regime anterior e “*afirmou os princípios e as instituições do liberalismo político, fixando com força os direitos civis da cidadania, concedeu configuração institucional à democracia política e instituiu mecanismos necessários a uma gestão pública mais eficiente*” (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, p.42).

Nesse sentido, os autores afirmam que a justiça passa a estar mais atenta e conectada às questões de política pública nacionais e seus novos (ou reformados) instrumentos passam a ser vistos como uma via importante para a representação de grupos sociais excluídos do processo político formal. A partir daí, haveria, inclusive, uma ampliação do conceito de soberania abrindo espaço para que os cidadãos se manifestassem sobre suas vontades (2002, p. 341).

A consagração de mecanismos como as ações civis públicas<sup>18</sup>, a outorga de garantias e competências<sup>19</sup> de defesa da ordem jurídica, do regime

---

<sup>15</sup> Especialmente em fase posterior ao rearranjo institucional promovido pela Constituição Federal de 1998, como será visto na discussão sobre o uso do judiciário para a consecução de litígio(s) estratégico(s).

<sup>16</sup> Para uma discussão mais ampla sobre os diferentes tipos e configurações do processo de judicialização na América Latina, ver SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL (2005).

<sup>17</sup> Para o conceito de judicialização adotado nesta dissertação, ver novamente nota n. 1, acima.

<sup>18</sup> Instituída pela lei n.7347/1985.



democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis a integrantes do Ministério Público (MP)<sup>20 21</sup>, a constitucionalização dos juizados especiais cíveis e criminais<sup>22</sup>, bem como a expansão do rol de legitimados para participar do controle concentrado de constitucionalidade são apontados, exemplificativamente, como importantes mecanismos que ampliaram o acesso à justiça (VIANNA; BURGOS, 2002; ARANTES, 2005; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007; VERÍSSIMO, 2008).

Apesar do tema do acesso à justiça conter importante relação com o tema desta pesquisa, isto é, com as audiências públicas realizadas no STF, analisar cada uma dessas alterações ou “adições modificativas” trazidas pela legislação nacional não faz parte de seu objetivo. Para os fins desta pesquisa importa muito mais entender como que o Judiciário e, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, se tornou ator relevante dentro do espectro da política nacional e, conseqüentemente, possível espaço de interesse de diversos atores para disputarem direitos e exercerem pressões.

De maneira geral, a Constituição Federal de 1988 introduziu diversas mudanças importantes na estrutura e desenho do Judiciário, algumas das quais foram apontadas acima. Apesar de não ter sido alterado em composição, forma de indicação e garantias aos ministros e ministras, o Supremo Tribunal Federal acabou ganhando novos poderes com o advento deste texto normativo. Para Ribeiro e Arguelhes, “...o STF saiu da constituinte como uma instituição bastante poderosa”. (2016, p. 410).

---

<sup>19</sup> Art. 127 da CF/88.

<sup>20</sup> Rogério Arantes (2005, p. 248) afirma em seu estudo que “*The overall result of such legislative evolution is that the brazilian justice system has been turned into an important arena for collective conflicts, and the protagonism of the MP has drawn the attention of analysts concerned with assessing the potentials and limits of this institutional model. The MP, one of the main agents in the judicialization of politics, has made use of its high level of Independence by frequently suing politicians and governments in cases that range from administrative impropriety to attempts to force the administrators to carryout public politics in the areas of health, education and so forth.*”.

<sup>21</sup> Vianna, Burgos e Salles (2007, p. 42) reconhecem que a CF/88 não só conservou, como também ampliou os mecanismos de representação funcional (como é o caso do próprio exercício do MP). No entanto, as críticas quanto a incapacidade deste órgão em estimular o associativismo no seio social, não passou despercebido. Ao revés, o MP se isola da sociedade e a encara como cliente por diversas vezes. Além do mais, Arantes (2005, p. 254) não deixa de apontar para o efeito perverso que a extrema independência desse órgão tem provocado, principalmente no que tange a abusos praticados por promotores individuais dentro de suas capacidades investigativas. O mesmo autor diagnostica a falta de *accountability* do MP perante o a sociedade (2005, p. 249).

<sup>22</sup>Art. 24, X da CF/88.

Diversos estudos nacionais apontam para a centralidade que o STF ganhou nos últimos anos. Veríssimo (2008) enfatiza a importância do texto constitucional nesta tarefa e a relaciona com o processo de judicialização<sup>23</sup>:

Mas, como já dito, se a Constituição de 1988 está na base do processo de judicialização da vida pública brasileira, tendo sido responsável por desenhar a face protagônica que a justiça e o STF em particular ostentariam a partir da década de 1990, seus mecanismos de ampliação do acesso à justiça, aliados à aparente disposição dos tribunais em exercer ativamente as competências de revisão que lhes foram atribuídas, também respondem, em contrapartida, por boa parte da crise de eficiência que acompanhou a atuação do Judiciário a partir dessa mesma década. (VERÍSSIMO, p. 413).

Oscar Vilhena Vieira (2008) também sinaliza para a face protagônica do STF, situação que denominou de “Supremocracia”. Fenômeno que contém duas faces distintas: (i) a autoridade que o STF exerce ao governar jurisdicionalmente o poder judiciário por meio de instrumentos como a súmula vinculante e; (ii) a expansão da autoridade do Supremo em face dos demais poderes da República. Para o autor, o texto constitucional exacerbadamente pormenorizado e com previsões amplas, em espécie de “*hiper-constitucionalização da vida contemporânea*” (2008, p.443), seria resultado de um descrédito no sistema democrático representativo, ou seja, uma desconfiança dos membros do poder legislativo. A partir desta desconfiança, preferiu-se inserir previsões detalhadas para garantir direitos de primeira, segunda e terceira gerações, bem como foi feita opção por constitucionalizar princípios.

A fim de ilustrar essa ambição constitucional do texto de 1988 e os reflexos das suas previsões normativas quanto às competências desenhadas para o Supremo, este mesmo autor aponta para o “funcionamento de 3 em 1”: haveria três espécies de tribunais (tipos de funções) dentro de um só Tribunal. São eles: tribunal constitucional, tribunal especializado e tribunal de apelação ou de última instância judicial. (2008, pp.447-450). Corroboram com essa compreensão do

---

<sup>23</sup> Em seu trabalho, o autor conceitua a “judicialização” como “...espécie de “fuga” cada vez mais acelerada dos temas políticos (de política pública, de ação governamental executiva, de política representativo-partidária para dentro do mundo do direito e, deste, para dentro dos órgãos judiciários.”. (VERÍSSIMO, 2008, p. 408).

desenho institucional do STF, os dados apresentados pelo I Relatório do projeto Supremo em Números<sup>24</sup> (FALCÃO; CERDEIRA, ARGUELHES, 2011), em que igualmente são traçadas três personas para o comportamento processual do STF: as de cortes constitucional, ordinária e recursal<sup>25</sup>.

O desenho do sistema de controle de constitucionalidade misto brasileiro, isto é, uma mistura de corte constitucional (modelo europeu) em que se julgam poucos casos de controle concentrado de constitucionalidade, e de suprema corte (modelo americano) em que se faz também um controle difuso da constitucionalidade ajudam a explicar essas configurações de um “STF Múltiplo”, com exceção do tribunal ordinário ou especializado. Essa última configuração se relaciona com a competência do Supremo em julgar, por exemplo, aqueles processos movidos contra membros do Congresso, nos quais ele atua como tribunal de instância única em um caso individual (competência originária)<sup>26</sup>.

Assim, o modelo 3 em 1 apresentado acima, coloca o STF como importante ator no cenário político, na medida em que dá poder aos ministros e ministras do Tribunal, ao atuarem como tribunal constitucional<sup>27</sup>, de julgarem leis e atos normativos - que muitas vezes consubstanciam políticas públicas nacionais, elaboradas pelos poderes legislativo e executivo. Estaria, então, atuando como espécie de segunda câmara revisora. Simultaneamente, contudo, a sua atuação enquanto tribunal recursal e tribunal especializado estaria abarrotando o STF com números impraticáveis de ações diárias a serem julgadas.

---

<sup>24</sup> Os dados do I Relatório (“Múltiplo Supremo”) do projeto Supremo em Números da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio, pode ser acessada em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Último acesso, outubro de 2016.

<sup>25</sup> De acordo com o estudo, quatro são os indicadores que variam de *persona* para *persona*: “(a) a quantidade de processos e suas variações ao longo do tempo; (b) o tribunal de origem; (c) a movimentação do processo dentro do Supremo até seu arquivamento; e (d) a natureza das partes.”. (FALCÃO; CERDEIRA, ARGUELHES, 2011, p.16).

<sup>26</sup> A título exemplificativo tivemos no Brasil tanto o julgamento dos “mensalistas”, na Ação Penal 470 (“Mensalão”), quanto temos visto atualmente o processamento de réus, deputados e senadores da República, na chamada “Operação Lava Jato”. Ambos os casos, mensalão e lava jato, envolvem questões de corrupção no sistema político, quer para a manutenção de estruturas de poder político na máquina estatal, quer para o enriquecimento ilícito pessoal desses indivíduos, de suas famílias e empresas.

<sup>27</sup> Também parecem atuar desta forma quando julgam Recursos Extraordinários com repercussão geral reconhecida, pois este mecanismo de filtragem de ações com temas repetidos que chegam ao Supremo, tem levado a uma abstrativização dos processos com os julgamentos das teses subjacentes aos casos concretos.

Essa situação levou Veríssimo a afirmar que essa faceta múltipla das competências do Supremo estaria

(...) obrigando-a a conciliar esse seu papel político, de instância de revisão e segundo turno da política representativa, com um papel bem mais “rotineiro” de prestador de serviços forenses, de “terceira instância” na estrutura judiciária tradicional de solução de disputas individuais. (2008, p.410).

Assim, como foi traçado até agora, a configuração do poder e do papel do Supremo, resultantes das previsões normativas constitucionais<sup>28</sup>, vai além do quanto expresso em seu art. 102, em que se consagrou a atuação do Tribunal enquanto “guardião da Constituição”, - o que poderia significar a posição central dele dentro do sistema judicial. Vai além e pode ser sistematizado em pelo menos três dimensões<sup>29</sup>, conforme Ribeiro e Arguelhes (2016, pp. 410-420): (i) canais de acesso à jurisdição do Tribunal; (ii) escopo do controle de constitucionalidade e; (iii) garantias do Tribunal contra possíveis reações de outros poderes.

A primeira, canais de acesso à jurisdição do Tribunal, diz respeito às oportunidades que o Tribunal tem de se manifestar por meio de sua abertura aos diferentes atores e atrizes que possuem entrada formal e informal. A partir desses atores e atrizes é possível saber quais os tipos de questões e temas que aparecem no Tribunal para julgamento. Já a segunda dimensão, escopo do controle de constitucionalidade, se relaciona com os parâmetros daquilo que pode ser objeto de análise por parte do Tribunal, bem como com os limites e efeitos de suas decisões. A partir desta segunda dimensão é possível que o Tribunal também indique quais comportamentos pode exigir dos demais poderes a partir de suas decisões. Por fim, a última dimensão, garantias do Tribunal contra

---

<sup>28</sup> Também em algumas previsões normativas ordinárias, mas estas posteriores a constituinte, a exemplo das leis n. 9.868 e 9.882, ambas de 1999, as quais trouxeram para o âmbito do controle concentrado de constitucionalidade a figura do *amicus curiae* e das audiências públicas. Essas leis serão objeto de análise nesta dissertação, já que trouxeram para o sistema constitucional a potencialidade de participação social de terceiros interessados nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, de maneira a diversificar (e por vezes, ampliar) os interesses em jogo. Com essas leis, abriu-se ainda mais a possibilidade de participação da sociedade civil e aumentou, também, os poderes institucionais dos ministros e das ministras (em especial, dos relatores).

<sup>29</sup> Essas três dimensões são especialmente interessantes para esta dissertação, tendo em vista que elas possibilitam que sejam enxergadas as capacidades e os recursos do Tribunal em sua relação com os demais atores que nela podem atuar e as reações que as instituições podem ter em relação ao seu comportamento e decisões.

possíveis reações dos outros poderes, se relaciona com os recursos que os demais poderes e instituições teriam de reformar as decisões emitidas pelo Supremo.

Assim, sobre os canais de acesso, apesar de já ter sido mencionado que a Constituição<sup>30</sup> de 1988 ampliou significativamente a porta de entrada para a participação no controle de constitucionalidade<sup>31</sup>, é importante detalhar em que medida isso foi realizado. De 1965 a 1988, a competência para propor ADINs era resguardada ao Procurador-Geral da República, que na época era cargo de confiança do Presidente da República (MARINONI, 2012, p.989). Com o advento da CF/88, especificamente em seu art. 103, foi estendida consideravelmente a lista de legitimados, passando a compreender: (i) o Presidente da República; (ii) a Mesa do Senado Federal; (iii) a Mesa da Câmara dos Deputados; (iv) a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (v) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (vi) o Procurador-Geral da República; (vii) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (viii) partido político com representação no Congresso Nacional; (ix) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Posteriormente, por meio de interpretação do texto constitucional, o próprio STF limitou consideravelmente a possibilidade de atuação de muitos desses legitimados<sup>32</sup>. Em primeiro lugar, o Tribunal dividiu em dois o grupo de atores: (a) aqueles legitimados universais e, (b) os legitimados especializados. Os legitimados universais são aqueles que podem propor ações de controle concentrado de constitucionalidade (ação declaratória de inconstitucionalidade-ADI, ação declaratória de constitucionalidade - ADC, arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF e ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão) sem a necessidade de se atentarem para exigência de *pertinência*

---

<sup>30</sup> Também trouxe importantes modificações nos canais de acesso ao STF, as legislações ordinárias n. 9.882/99 e 9.868/99.

<sup>31</sup> Loiane Prado Verbicaro (2008, p. 398) elenca a expansão do rol de legitimados como uma das principais condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil.

<sup>32</sup> Por conta dessa e de outras restrições (e também expansões) adotadas pelos ministros, Ribeiro e Arguelhes (2016) apresentam em seu artigo a noção de que, além de um Supremo criado pela Constituição de 1988, haveria também um Supremo criado pelos próprios ministros, por meio de suas atividades interpretativas.

*temática*, ou seja, sem que devam se preocupar com a comprovação de nexo entre a norma questionada e os objetivos institucionais específicos do órgão ou entidade. São legitimados universais o Presidente da República, a mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional.

Assim, de forma diversa, os legitimados especiais devem comprovar a sua pertinência temática para que possam, de fato, participar do controle de constitucionalidade abstrato. São eles: Mesa de Assembleia Legislativa e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, pelo Governador de Estado e do Distrito Federal e pelas confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional.

As restrições impostas às confederações sindicais e entidades de classe, não param por aí. Ainda há extrema limitação quanto aos tipos de confederações<sup>33</sup> sindicais admitidas, sobre o que pode ser considerado entidade de classe<sup>34</sup>, sobre o que é classe<sup>35</sup> e, ainda, sobre o significado prático de “âmbito nacional”<sup>36</sup>. Assim, restam apenas pouquíssimas entidades de caráter privado, ou seja, que estão fora do poder público, para efetivamente participar do controle

---

<sup>33</sup> Prevalece na jurisprudência do Tribunal o entendimento de que “a *previsão de confederações sindicais foi interpretada como legitimação exclusiva das entidades denominadas ‘confederações’ e também a de que outros órgão sindicais não seriam legitimados, ainda que se enquadrassem nos requisitos de entidades de classe de âmbito nacional*” (LISBÔA, 2013, p. 76).

<sup>34</sup> Sobre este ponto, Aline Lisbôa (2013, p.86-88) observa que, no início, o Tribunal não admitia a presença de “associação de associações”, excluindo, portanto, aquelas em que houvesse congregação de pessoas jurídicas. Mas, posteriormente, a partir de uma decisão de política judiciária para uma maior abertura, os ministros passaram a admitir a “associação de associações”.

<sup>35</sup> Neste ponto, o entendimento do Tribunal é o de que “classe” consiste em “categoria profissional ou econômica”. A partir dessa compreensão a UNE – União Nacional dos Estudantes, não é admitida no controle concentrado de constitucionalidade. Além disso, o STF também impede a participação de classes tidas como “muito amplas”, ou seja, que congregam categorias diversas dentro de uma única classe (ex.: Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – COBRAP e a Central Única de Trabalhadores – CUT). Também não são admitidas as classes que são consideradas como subclasses ou subcategorias, de modo a representar apenas uma fração de interesses (LISBÔA, 2013, pp.90-102).

<sup>36</sup> O STF entende que entidade de “âmbito nacional” é aquela que tem associados em pelo menos 9 Estados da Federação brasileira. Para se chegar a esse número, os ministros fizeram uma analogia com os critérios para se considerar um partido de âmbito nacional. No entanto, o conceito já foi flexibilizado no caso da Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal - ABERSAL, sob a justificativa de que a entidade pratica atividade de relevância econômica. (LISBÔA, 2013, p.108-115).

concentrado de constitucionalidade. Apesar destas constatações, as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional lideram o *ranking* de ações propostas em sede de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo<sup>37</sup>.

Isso, contudo, não deixa de ser uma constatação de que o Tribunal, embora a CF/88 tenha realizado uma maior abertura à participação social, preferiu restringir o acesso de potenciais legitimados, prejudicando principalmente as entidades de classe que não tenham perfis profissionais ou econômicos e, principalmente, a “sociedade civil desorganizada”, a exemplo de ONGs e movimentos sociais. Em geral, esses atores já são os que mais sofrem com as complicações para participar da tomada de decisão em outras esferas, de natureza majoritária, do poder público. Para estes grupos, de nada adiantou a ampliação do rol de legitimados do art. 103 da CF/88 para a participação formal no processo de controle de constitucionalidade, pois para que consigam efetivamente reivindicar por seus direitos e interesses, terão de procurar algum dos legitimados e convencê-los de seus interesses para que, então, eles os representem<sup>38</sup>. Outra possibilidade, seria a de continuar batendo à porta do judiciário comum, até que seu caso, por meio de recursos, quem sabe, chegue a ser julgado pelo STF. Nenhuma dessas opções, todavia, se relaciona diretamente com a abertura do art. 103.

---

<sup>37</sup> Apesar dessas restrições, Vianna, Burgos e Salles (2007, p. 70-71) apresentam dados que confirmam o fato de que, no que tange às ADINs: “...as associações têm sido autoras assíduas [...] desde 1989, apresentando inclusive ligeiro crescimento nos últimos anos. [...]. Esse dado parece confirmar a hipótese apresentada em trabalho anterior, que indica que a sociedade civil organizada vinha sendo uma das principais protagonistas da animação da judicialização da política, ainda que sua atuação estivesse restringida por cláusula de pertinência temática e pela severa seleção imposta pelo STF na definição de agentes dotados de legitimidade ativa no recurso às Adins.”. Aline Lisbôa (2013, pp. 117-119) corrobora essa constatação com dados gerados até o ano de 2012. Tanto por meio de ADINs, quanto por meio de ADOs, ADCs e ADPFs, as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional lideram o *ranking* de ações propostas em sede de controle concentrado de constitucionalidade no Tribunal.

<sup>38</sup> Essa é, inclusive, uma tática muito utilizada em litígios estratégicos realizados por ONGs e movimentos sociais que lutam por direitos de minorias. Esses atores e atrizes buscam os legitimados do art. 103 da CF/88 para que estes sim possam veicular suas demandas em casos tidos como emblemáticos para aquela luta. Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso da ADPF 54 que tratou do aborto de fetos anencéfalos, em que o Instituto de Bioética – ANIS, procurou a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS). Para saber mais sobre esse litígio estratégico no âmbito do STF, ver Livia Gil Guimarães (2012, pp.196-209).

A abertura de que trata o art. 103 da CF/88 beneficiou em maior número os agentes públicos do Estado, pois dos legitimados universais, aqueles que não precisam se preocupar com a questão da pertinência temática<sup>39</sup> ou mesmo com qualquer outra interpretação restritiva proveniente da jurisprudência do Supremo para garantirem sua participação, são agentes privados apenas os partidos políticos<sup>40</sup> com representação no Congresso Nacional<sup>41</sup>. Apesar das incoerências e das criticáveis restrições sofridas à participação de entidades no controle concentrado de constitucionalidade, é inegável que ao compararmos com a constituição anterior, a CF/88 ampliou o rol de legitimados e permitiu que entes públicos e alguns privados pudessem levar seus interesses e demandas para serem discutidos pela cúpula do poder Judiciário. Isso fortalece não só a visão política que os atores passam a ter do Tribunal enquanto ator político e também espaço para a atuação interessada, como também fortalece o próprio caráter e potencialidade política deste. Em outras palavras, acentua e estimula a judicialização da política.

O fato de o STF ser um Tribunal híbrido com um número excepcional de portas de entrada<sup>42</sup>, faz com que os atores a que ele têm acesso possam ajudar

---

<sup>39</sup> Aline Lisbôa, ao estudar as justificativas apresentadas pelo STF para definir quem deve se adequar à exigência da pertinência temática conclui, ao perceber que tanto a OAB, quanto a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB são excluídas do critério de pertinência temática, que: “O exame dessas decisões permite vislumbrar que a pertinência temática não é apenas uma construção jurisprudencial restritiva; trata-se de um critério muito mais complexo, na medida em que não tem seus destinatários, tampouco seus limites definidos de forma clara. Pelo contrário, desde a sua concepção, a aplicação do critério é marcada por exceções e atenuações sob os mais diversos fundamentos”. (2013, p.60).

<sup>40</sup> A presença de partidos políticos, dentre aqueles participantes com legitimidade universal concebida, abriu um importante caminho para que partidos minoritários, ou que representem anseios de minorias sociais, econômicas ou políticas pudessem participar da agenda do STF.

<sup>41</sup> Há disputas conceituais sobre a natureza da OAB, mas, mesmo para aqueles que a analisam sob a ótica de uma entidade de classe “privada”, o STF já convencionou que legitimidade universal é proveniente tanto do próprio texto constitucional que a incluiu em um incisivo à parte, bem como de sua importância no processo de democratização e defesa de direitos do país. (LISBÔA, 2013, p. 54; MARINONI, 2013, pp. 995-996). Segundo a pesquisa de Vianna, Burgos e Salles, com dados coletados de 1998 até 2005, em sede de ADIs, a OAB se tornou um participante contínuo (mesmo que não tão assíduo como as entidades de classe organizadas), “afirmando sua presença entre os membros da comunidade dos intérpretes”. (2007, p. 75).

<sup>42</sup> Para saber mais sobre as diversas portas de entradas e classes processuais, consultar o já mencionado I Relatório do projeto Supremo em Números da FGV Direito Rio (FALCÃO; CERDEIRA, ARGUELHES, 2011).



na composição de sua agenda decisória<sup>43</sup> e por isso, quanto maior as possibilidades de atuação *no* Tribunal, maiores as oportunidades de atuação *do* Tribunal.

A segunda dimensão do poder do STF projetado pela Constituição de 1988 é a do escopo do controle de constitucionalidade. Como falado acima, o texto da CF/88 é muito mais amplo que as das constituições brasileiras anteriores. Por amplo se entende o fato de os constituintes terem previsto no texto temas dos mais diversos, que vão desde garantias políticas e sociais a questões econômicas e culturais, por exemplo. Nesse mesmo sentido, também foram constitucionalizados princípios gerais e cláusulas abrangentes.

Assim, a partir de um texto extremamente abrangente quanto à existência de direitos e a proteção de garantias fundamentais, a margem de questionamentos e a expansão da litigiosidade sobre os mais diversos assuntos versados na constituição também o será. Ao se aumentar o número de condutas reguladas por critérios abertos, maior será o poder decisório dado aos ministros e ministras do Tribunal.

Além desse aspecto, Ribeiro e Arguelhes (2016, p.417), apontam para o aumento do escopo do controle de constitucionalidade a partir da previsão do controle judicial de omissões legislativas. Isso significa que o poder judiciário poderia tanto responsabilizar os entes estatais por atos normativos cometidos, quanto por aqueles omitidos, quando sua omissão lesa direitos, ou impede sua consecução. Os instrumentos constitucionais utilizados para esse tipo de controle

---

<sup>43</sup>Ainda se conhece pouco sobre a composição da pauta de julgamentos do STF. Sabe-se, no entanto, que a escolha da pauta de julgamento plenário é feita pelo ministro ou ministra presidente e que, a depender de quem ocupe o cargo e de suas preferências, ela pode ser temática, pode ser de acordo com classes processuais, ou até de acordo com os ministros relatores dos casos. No entanto, qualquer que seja a escolha e a preferência adotada pelo ministro ou ministra, o poder de determinar a pauta de julgamento a partir dos casos liberados a julgamento pelos respectivos relatores dos casos é enorme, justamente por ser igualmente grande o número de casos que chegam diariamente ao STF. Assim, apesar do Judiciário ser um poder que atua apenas quando provocado, quanto maior o número de portas de entrada para esta “provocação”, maior será o número de questões à disposição dos magistrados. E como, no caso do STF, o poder de pauta é significativamente arbitrário e concentrado nas mãos da presidência, maior ainda o potencial de estas escolhas refletirem a agenda política do ou da líder do Tribunal.

são a Ação Direta de Constitucionalidade por Omissão (ADO) e Mandado de Injunção (MI).

Por fim, na terceira dimensão do fortalecimento do Supremo enquanto ator central na política brasileira desenhada pela CF/88, se encontram as garantias contra retaliação dos outros poderes. Segundo Ribeiro e Arguelhes (2016, p. 420), o STF continua a ser um Tribunal poderoso em relação à proteção contra reprimendas dos demais poderes, pois há proteções previstas tanto aos seus membros individualmente (proteção aos juízes, como a inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e vitaliciedade<sup>44</sup>), bem como há proteção ao Tribunal enquanto instituição. Esta segunda diz respeito à composição do Supremo, à alteração de competências dele e, a autonomia administrativa e financeira do poder Judiciário e, por fim, elaboração de emendas constitucionais que superem entendimento versado pelo Tribunal. O próprio texto da CF/88 tem a previsão sobre cada um desses aspectos<sup>45</sup>, de forma que para que seja feita qualquer alteração, haverá um ônus considerável por parte dos demais poderes.

As três dimensões aqui comentadas são importantes ilustrações de como a Constituição Federal tornou o Supremo Tribunal Federal mais robusto e fortalecido<sup>46</sup>. Dito de outra forma, a Constituição colocou o STF senão no centro, ao menos no núcleo político do país, dividindo as atenções com o Executivo e o Legislativo. A importância do Tribunal para o cenário político não foi sempre reconhecida por parte dos estudiosos do judiciário. Mathew Taylor (2007, pp.237-238) resume bem a questão:

À luz desse papel manifesto e tão recorrente, torna-se claro que o Judiciário precisa ser melhor incorporado às nossas análises do sistema político. De outra maneira, o processo de decisão política será incorretamente compreendido e a importância de atores relevantes para o debate das políticas públicas poderá ser mal-

---

<sup>44</sup> Art. 95, da CF/88.

<sup>45</sup> Arts. 99, 101 e seguintes da CF/88.

<sup>46</sup> Marcos Paulo Veríssimo (2008, p.409), aponta duas dimensões que podem ser sintetizadas neste trecho: *“...destacando-se, entre as características gerais desse processo da reforma, uma enorme preocupação em ampliar as vias de acesso popular à sua jurisdição. Isso se traduziu em instrumentos os mais diversos, entre os quais sobressaem os seguintes: (i) ampliação do rol de legitimados para a movimentação do controle concentrado; e (ii) eliminação das barreiras de acesso ao controle difuso, por meio, sobretudo, da eliminação dos requisitos de relevância geral como condições especiais de admissibilidade do recurso extraordinário”*.

entendido ou até mesmo ignorado. Em particular, os perdedores na negociação entre Executivo e Legislativo – precisamente os grupos mais propensos a utilizar o Judiciário – serão negligenciados ou ignorados em nosso entendimento da negociação e da possibilidade de mudança nas políticas públicas.

Assim, negar a entender o STF e seus ministros e ministras como atores importantes para o cenário das políticas públicas no país, é ignorar grande parte do funcionamento político do país. Os ministros podem fazer políticas públicas quando traduzem em termos jurídicos decisões de fundo político, em que se viabiliza ou inviabiliza a realização de políticas públicas nas mais diversas áreas e de origens diversas (Executivo ou Legislativo).

Além disso, o Tribunal, pode ser decisivo também em momento anterior ao próprio questionamento jurídico daquela política pública: os ministros podem sinalizar em entrevistas na mídia impressa e televisiva suas opiniões sobre a viabilidade de uma dada política pública. Os integrantes do Tribunal podem também dar sinalizações sobre suas pretensões, dúvidas e anseios quando o questionamento jurídico já foi feito, mas ainda não há decisão do plenário. Nesse ponto é que se encontra a importância estratégica da convocação das audiências públicas. Nelas, o ministro ou ministra relatora e os demais ministros, quando presentes, podem sinalizar direta ou indiretamente alguma opinião ou demonstrar suas hesitações e preferências a respeito do tema.

No primeiro caso, portanto, mesmo sem usar os seus poderes formais de controle de constitucionalidade, ou no segundo caso, usando seus poderes formais pré-realização final do controle de constitucionalidade (audiências públicas), o Tribunal pode causar algum tipo de impacto no cenário da deliberação, incrementando ou eliminando alternativas e constrangendo a atuação de outros atores políticos interessados (Taylor, 2007, p. 241). No caso do pronunciamento de opiniões na mídia, o Judiciário não precisa ser provocado para tal, ele pode agir fora da sua típica inércia. Já para a convocação da audiência pública, como será detalhado no capítulo 2, ele precisa antes ter sido provocado, por meio da interposição de uma ação pelos atores legitimados no controle concentrado ou pela via recursal no controle difuso, para depois,

arbitrariamente, decidir pela convocação ou não de audiência pública. Por fim, para o caso de impacto via decisão judicial, por óbvio, o Tribunal terá de ter sido provocado. Quando falo em decisão, também me refiro às não-decisões<sup>47</sup>.

Dentro dos mecanismos institucionais à disposição dos ministros quanto à não-decisão como decisão, está a já mencionada arbitrariedade na construção da pauta de julgamento por parte da presidência do Tribunal, a liberalidade temporal para que o relator de um caso libere seus casos para julgamento, e, por fim, quando já iniciado o julgamento, formulação do pedido de vistas por parte dos ministros<sup>48</sup>. Este último é feito quando um ministro ou ministra pede mais tempo para estudar o caso e proferir seu voto, interrompendo assim o julgamento<sup>49</sup>. Sobre as possibilidades de intervenção do Judiciário na formulação de políticas públicas:

Em suma, o Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas tanto no momento da deliberação quanto na hora da implementação com uma variedade de possíveis estratégias: sinalizando as fronteiras permitidas para a alteração da política pública, sustentando-a e legitimando-a diante da possível oposição, atrasando uma decisão sobre uma determinada política e, assim, controlando a agenda de deliberação da política pública ou, até mesmo, alterando ou rejeitando a proposta após sua implementação. (TAYLOR 2007, p.243).

Assim, sendo o Judiciário, e mais especificamente o STF, como explicado ao longo deste tópico do primeiro capítulo, se tornou agente realizador de políticas públicas. Isso porque o desenho institucional traçado pelas normas que estruturam o Tribunal e seu campo de atuação possibilitou que ele se desamarrasse de concepções mais contidas sobre o Judiciário. Assim, apesar de

---

<sup>47</sup> Segundo Neal Tate (1995, p 33): “*In choosing not to participate or not to substitute their own policy prescriptions for those of others, judges affirm existing policies, including the policy of “no policy”, just as surely as if they had imposed those existing policies of their own volition. In this sense, they cannot escape their policy-making role.*”. Apesar de a não-decisão não ser uma prerrogativa do juiz, dada a existência do princípio conhecido como proibição do *non-liquet*, ela invariavelmente ocorre dentro do Tribunal, principalmente em casos com grandes repercussões políticas, econômicas, morais e sociais.

<sup>48</sup> Para dados sobre a relação do STF com o Tempo, ver o III Relatório do projeto Supremo em Números da FGV Rio (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014), disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Último acesso em março de 2016.

<sup>49</sup> Apesar dos prazos regimentais para a questão das vistas processuais, a desobediência generalizada por parte dos ministros tem sido a regra. Para saber mais sobre a relação entre os ministros do STF e o tempo no pedido de vistas ao processo, ver III Relatório do projeto Supremo em Números da FGV Rio (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, pp. 89-100).

os ministros e ministras só julgarem quando provocados<sup>50</sup>, ou apesar de eles poderem ter receios quanto à real aderência de suas decisões e futuras represálias sofridas em outras esferas, ou a despeito de haver preocupação quanto à popularidade de suas decisões, ou, ainda, embora pouco se possa dizer quanto ao alcance do poder das decisões das cortes<sup>51</sup>, existem, no mínimo, incentivos institucionais para que os ministros atuem de forma estratégica, sendo a convocação de audiências públicas um desses incentivos.

Nesse sentido, também os diversos outros atores que participam do jogo político, de forma direta e indireta, passam a enxergar o Supremo como ator e espaço para a disputa de interesses. Assim é que se torna justamente necessário um estudo do STF como um caminho a ser percorrido por grupos de interesses, pois, por razões estratégicas, os participantes do jogo político sempre irão procurar o caminho em que acreditam ter a maior probabilidade de vencer (ou de perder menos<sup>52</sup>). Aliás, não precisa ser necessariamente um único caminho, podem ser vários. As estratégias e as táticas são variáveis conforme o tema, objetivos e também segundo o perfil do ator ou atriz social, político, econômico ou cultural.

Taylor (2008, p.4) , que estudou como os tribunais federais brasileiros (STF incluso, portanto) são postos na arena das políticas públicas e como os *policy players* usam as cortes para avançarem os seus objetivos políticos estratégicos já havia identificado as cortes a partir deste perfil estratégico e afirmou de forma bastante ilustrativa: “...*courts are not exempt from strategic ‘venue-seeking’- that is, policy actors’ pursuit of the best possible institutional venue from wich to influence policy outcomes.*” (2008, p.6). Em raciocínio semelhante, Alec Stone Sweet (2000, p. 140) afirma: “*Individuals activate constitutional review processes – they politicize constitutional justice – in order to alter policy outcomes in their favour.*”.

---

<sup>50</sup> Segundo Taylor (2008, p.5): “*Courts only act when they are called upon, but given that court decisions have na effect on policy beacause legal rules are never neutral, once courts are activated they can wield considerable policy influence.*”.

<sup>51</sup> Cf. Rosenberg (2008).

<sup>52</sup> Alec Stone Sweet (2000, p. 141) desenvolve raciocínio semelhante ao afirmar que: “*Litigants hope to win the case and to see their own political values enshrined as authoritative constitutional law. Failing that, they hope not to lose too much, or see values that they oppose enshrined as case law.*”.

Igualmente, Barry Holmström (1995, p. 362), ao comentar as mudanças da judicialização da política na Suécia, em que os grupos de interesse passam a ver nas cortes um novo caminho a ser trilhado, afirma: “...*there are indications that it is also organized interests, frustrated by the ineffectiveness of the traditional pressure and negotiations types of influencing public policies, that are probing a new political strategy.*”. É nesse sentido que se torna necessária uma leitura das audiências públicas, a fim de se perceber se e de que forma elas têm sido utilizadas pelo Tribunal para a sua atuação estratégica, bem como pelos atores e atrizes que a procuram como espaço para pressão em torno de seus interesses.

Não vou neste trabalho afirmar que porque os tribunais podem agir estrategicamente eles *sempre* agirão estrategicamente. E mais, também não parto do pressuposto de que ao fazerem ou influenciarem políticas públicas os ministros ajam fora dos parâmetros legais. Não. Parto do pressuposto de que, a partir de normas abertas e calcadas em bases principiológicas, os ministros e ministras ao influenciarem o processo de construção (ou desconstrução, ou, ainda, reconstrução) de políticas públicas, o fazem a partir do julgamento de legalidade dentro da sua visão interpretativa das normas vigentes.

Igualmente, não parto do pressuposto de que os atores e atrizes que buscam este espaço o fazem sem adequação às suas normas<sup>53</sup>. Pelo contrário, apesar de ser possível arena para discussões de políticas públicas, o espaço judicial é regido por normas e regimentos bastante específicos. À medida que os grupos de interesse passam a atuar, ou a fazer uso de espaços dentro da esfera judicial, eles podem tentar tonar a linguagem de interesses em uma linguagem de direitos (TATE, 1995, p. 30), já que interesses são constantemente reconstituídos por meio do discurso legal (SWEET, 2000, p. 140). Por esse motivo é que se torna importante observar as audiências públicas já realizadas até os dias atuais e somente a partir daí descrever o que de fato ocorre e qual o perfil dos atores e

---

<sup>53</sup> “*In constitutional politics, however, actors can pursue their interests only through normative argument, and effective normative arguments can only be fashioned by reasoning through rule structures.*” (SWEET, 2000, p. 140).

dessas apresentações e como são as interações entre os integrantes do Tribunal e estes atores.

No próximo tópico deste capítulo, tratarei de conceituar grupos de interesses de uma forma geral, para depois adentrar nos estudos sobre grupos de interesses no Judiciário em particular. Olhar para esses estudos ajudará a entender melhor como e por que os grupos atuam da forma como atuam e, principalmente, quais estratégias e perfis traçam no âmbito do poder Judiciário.

## **1.2. Lobby, grupos de interesse e atuação no Poder Judiciário: o que as pesquisas e estudos indicam até agora?**

No tópico anterior tracei o caminho mais geral pelo qual o Supremo Tribunal Federal se tornou um ator relevante no jogo político nacional, principalmente a partir das normas inscritas no texto constitucional. Mostrei como há uma relação entre o texto da CF/88, a judicialização da política e esse fortalecimento do Tribunal enquanto ator que faz política pública.

A partir dessa nova face do Supremo e dos seus ministros e ministras, argumentei que os atores políticos voltam os seus olhares e, por vezes, suas ações para os membros do STF. Nesse contexto, ferramentas institucionais como as ações judiciais possíveis de serem acionadas pela cartela de atores legitimados a participar do controle concentrado de constitucionalidade, bem como as vias recursais à disposição da população, são portas de entrada significativas para que seja levada uma demanda sobre uma política pública, por exemplo, às ministras e ministros do Tribunal para ser julgada.

Nesse mesmo sentido parecem operar as audiências públicas realizadas no STF. Elas parecem funcionar como mais uma ferramenta e espaço institucional para que ambos, Tribunal e ator externo a ele, atuem em torno das políticas públicas. Sobre a atuação dos participantes, como nas audiências

públicas<sup>54</sup> não se trata de participar como parte jurídica da demanda judicial, mas sim, teoricamente, como especialista em determinado tema que irá trazer esclarecimentos aos julgadores<sup>55</sup>, as exposições orais e audiovisuais transmitidas ao Tribunal parecem exercer ainda mais claramente a função de *lobby*.

Os participantes das APs parecem agir como grupos de interesse que utilizam esta ferramenta e este espaço judicial formal para justamente transmitirem os seus interesses sociais, políticos ou econômicos e tentarem modelar resultados com relação ao direito questionado, que como já falado acima, pode assumir o formato de políticas públicas. Em suma, parecem comunicar aos ministros do STF seus posicionamentos e suas informações privilegiadas sobre um determinado tema, de forma a tentar pressionar ou influenciar os tomadores de decisão.

A partir dessa premissa, se torna importante conceituar e situar os termos-chave no que tange à atuação dos grupos de interesse, termos, inclusive, não recorrentes nos estudos jurídicos. A começar pelo próprio significado de “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, dentre outros como “lobby” e “lobista”. Assim, tratei de percorrer esses conceitos a fim de clarificar tanto a premissa quanto a posterior análise de dados. A definição de conceitos é um importante ajuste de lentes para qualquer pesquisa.

Como os grupos de interesse em si não são o foco deste estudo, não será feito um mapeamento teórico a seu respeito, nem mesmo um aprofundamento dos seus múltiplos temas conexos, nem dos inúmeros autores que se dedicam a este vasto campo. O papel da primeira parte deste tópico é o de ajustar as lentes para uma compreensão mais precisa dos termos utilizados ao longo deste estudo. Já na segunda parte, apresentarei os estudos mais específicos sobre lobby no poder Judiciário, a fim de que, a partir daí, alguns pilares e premissas desta pesquisa possam ser ainda mais esclarecidos.

---

<sup>54</sup> As APs serão estudadas em profundidade nos capítulos seguintes desta dissertação.

<sup>55</sup> Essa visão sobre o papel das audiências não é homogênea nem mesmo dentro do próprio STF, como será visto de forma mais detalhada no capítulo referente aos dados dos discursos dos ministros e ministras do STF que já realizaram APs no Tribunal. No entanto, esta é a visão trazida pelas normas disciplinadoras do instrumento, as quais serão apresentadas e estudadas no capítulo 2 desta dissertação.



### 1.2.1 Lobby, grupos de interesse e sua influência nos tomadores de decisão

A compreensão da palavra *lobby* não é completamente inacessível. Usa-se com alguma frequência na linguagem mais informal, normalmente com o intuito de designar a prática de uma agente A em influenciar outra pessoa, B, na tomada de uma decisão. No dia-a-dia, por exemplo, A poder ser a filha e B sua mãe, em que a primeira tenta convencer a segunda a deixá-la viajar com as amigas. Para tanto, A apresenta a B os pontos positivos da viagem e informações sobre a segurança do local e dos meios de transporte que utilizará, a fim de tentar persuadir B de que deixá-la viajar com as amigas é uma decisão segura, por exemplo. Em outro exemplo, A e B poderiam ser aluna e professora, respectivamente, em uma conversa sobre o valor da nota de uma avaliação semestral.

Em outra acepção, esta talvez até mais corriqueira, tem-se uma noção mais negativa do que *lobby* significa. Muito por conta dos escândalos de corrupção envolvendo parlamentares e aqueles que praticam o *lobby* - os lobistas-, a compreensão da palavra tenha ficada matizada como algo com natureza ilícita, sendo quase sinônimo de tráfico de influência, suborno, propina e até extorsão<sup>56</sup>. A mídia, muitas vezes por não deter conhecimento técnico sobre o *lobby* enquanto atividade permitida, veicula informações de forma a justamente conduzir a essa noção distorcida desta atividade.

Assim, para a presente pesquisa, será adotada a definição acadêmica sobre o significado de *lobby* como a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas (GOZETTO; MANCUSO, 2012). Ainda, Clive Thomas (2004, p.6) define o exercício do lobby como:

The interaction of a group or interest with policy makers, either directly or indirectly, that has a view to influencing current policy or creating a relationship conducive to shaping future policy to the benefit of that group or interest.

---

<sup>56</sup> A título de exemplo apenas, pode ser citado o caso do lobista, conhecido como Fernando Baiano, que se envolveu em atividades ilícitas correlacionadas à Operação Lava Jato: <<http://www.valor.com.br/politica/4656205/lobista-fernando-baiano-confirma-pagamento-de-propina-cunha>>. Último acesso em novembro de 2016.

Conforme esclarece Wagner Mancuso e Andréa Gozetto (2012, p.11), a palavra lobby provém da língua inglesa e originalmente designa o salão de entrada de prédios. A utilização do termo, no entanto, se descolou da concepção espacial-arquitetônica e passou a se referir ao ato de representantes de interesses que esperavam na entrada de prédios a passagem de tomadores de decisões públicas, a fim de apresentarem seus interesses e questões.

Ainda segundo a literatura da ciência política especializada no assunto (THOMAS, 2004, p.6), de uma forma geral, a realização do lobby em torno dos tomadores de decisões pode ocorrer em três momentos, concomitantemente ou não: (i) ganhar acesso aos tomadores de decisão (*policy makers*); (ii) desenvolver uma atitude ou conduta entre os tomadores de decisão que facilite os objetivos do grupo que representa e; (iii) influenciar<sup>57</sup> os tomadores de decisão a favor do grupo de interesse representado. De acordo com este mesmo autor: “*The decisions most often targeted by lobbyists are those concerning public policies.*” (2006, p.6).

Então, lobista é justamente a pessoa designada por um grupo de interesse para a defesa de um posicionamento, por meio de uma pluralidade de táticas e estratégias. Assim, um lobista é:

A person designated by an interest group to facilitate influencing public policy in that group's favor by performing one or more of the following for the group: (1) directly contacting public officials; (2) monitoring political and governmental activity; (3) advising on political strategies and tactics; and (4) developing and orchestrating the group's lobbying effort. (THOMAS; BOYER, 2001, p. 7).

Um lobista trabalha, portanto, em nome de um grupo de interesse. E, então, em que consiste um grupo de interesse? Segundo Thomas (2004, p.4) e

---

<sup>57</sup> Há grande debate em torno da compreensão do termo “influenciar” no campo dos estudos de grupos de interesse, bem como há considerável discussão sobre o real poder dos grupos de influenciar os *policy makers* (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; LOWERY, 2013; GROSSMANN, 2012; HAMM; HOGAN, 2004; 172-174). Para maiores considerações sobre ambas as discussões, David Lowery (2013) e Matt Grossmann (2012). Já para uma discussão sobre a dificuldade de se medir a influência dos grupos de interesse, ver além dos autores já citados acima, também Helene Helboe Pedersen (2013) e Michael J. Georges (2004).

Thomas e Boyer (2001, p.7), um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou instituições públicas ou privadas, que, a partir de um interesse em comum (compartilhado), tentam influenciar as políticas públicas a seu favor. No entanto, como bem aponta Mancuso e Gozetto (2011, p.11), a atividade de lobby não é exclusividade de um grupo de pessoas, ela pode ser exercida por vários atores. Isso significa dizer que desde um indivíduo isolado até as espécies mais diversas de coletividade podem realizá-lo.

Os atores, individuais ou coletivos, que praticam o lobby, apesar de atuarem com o intuito de influenciar as decisões públicas, eles geralmente não possuem o objetivo de atuar na própria gestão direta do poder público. É nesse sentido que grupos de interesse se diferenciam, por exemplo, dos partidos políticos<sup>58</sup>. Isso não impede, contudo, que os próprios membros dos partidos políticos façam lobby junto àqueles e aquelas que tomam as decisões relacionadas às políticas públicas.

De uma forma geral, grupos de interesse e grupos de pressão são terminologias intercambiáveis (THOMAS, 2004, p.8). Mas há quem as diferencie, sendo os grupos de pressão vistos como aqueles com atuação política e os grupos de interesse como aqueles com performance não-política. Para esta dissertação, no entanto, não adotarei esta distinção e utilizarei ambos os termos como sinônimos, por acreditar que mesmo quando alguns grupos possuem objetivos que podem ser interpretados como não essencialmente políticos, ao tomarem como objetivo a influência no processo político e, especialmente na

---

<sup>58</sup> Segundo Kay Lawson (1996, p.36), um partido político consiste em: *“...um parti politique est une organization qui nome et presente des candidats portanto son étiquette aux électeurs, et qui, après les élections, garde lui-même l'appellation du parti.”* A autora em seu artigo “Partis Politiques et Groupes D’Intérêt” (1996, pp.36-51), pontua o que no seu entender diferencia os partidos políticos dos grupos de interesses. Em geral, ela diz que há 4 funções tradicionalmente reservadas aos partidos políticos: (i) formular programas diferentes com o intuito de agregar e articular o eleitorado, (ii) selecionar os candidatos a cada eleição e os autorizar a agirem em seu nome; (iii) organizar as campanhas eleitorais e; (iv) uma vez no poder, organizar o governo em torno de um programa específico e coerente, bem como executá-lo. No entanto, ela afirma que todas essas funções exercidas pelos partidos políticos, vem sendo cada vez mais também exercidas com a ajuda ou interferência dos grupos de interesse. Assim, o que resta de diferença entre partidos políticos e os grupos de interesse seria o fato de os partidos políticos serem os únicos que apresentam os candidatos às eleições sob a própria égide e, como consequência disso, são os únicos com a capacidade de legitimar a relação entre os interesses mais poderosos dentro de um sistema político e o Estado.

formulação e na decisão de políticas públicas, eles acabam por adotar um objetivo que é por si só político.

Os grupos de interesse podem ser divididos, de forma bastante generalista, em três grandes categorias (THOMAS, 2004, 4-5): (a) *membership groups*, formado por indivíduos como médicos, estudantes, fazendeiros, professores. Esses grupos podem ser mais formalizados ou informalizados. Quando formalizados, são organizados em associações próprias. Quando informais, não são organizados em entidades, são apenas unidos por um interesse eventual; (b) *Organizational interests*, são compostos por organizações, ou associações de associações (confederações). Não são formados por indivíduos. Essas organizações podem ser públicas ou privadas, com ou sem lucro e; (c) *institutional interests*, as quais não são compostas por grupos. São entidades públicas ou privadas, como universidade pública, empresa, *think tank*, agência governamental, departamento ministerial, dentre outras possíveis.

Embora os grupos de interesse sejam formados em torno de um ou mais interesses em comum, eles, além de não deverem ser confundidos com os partidos políticos<sup>59</sup>, também não podem ser misturados com a concepção de movimentos sociais. Isto porque um movimento social é uma organização que desafia as instituições e os detentores do poder do Estado, a fim de promover grandes mudanças (LAWSON; SCHWARTZ, 2010, p.51). Normalmente, essas mudanças são almejadas por uma parcela da população desprivilegiada, ou ainda, para questões amplamente definidas (como movimento das mulheres, dos negros e ambientalistas).

Já os grupos de interesse estão normalmente preocupados com uma questão ou uma gama de questões menos amplas e tentam promovê-las para a satisfação dos seus membros e/ ou de sua organização. Mesmo que os benefícios de uma ação promovida por um grupo de interesse tenham reflexos para toda a sociedade, como já foi dito anteriormente, os grupos de pressão não possuem o intuito de controlar formalmente o governo. (THOMAS, 2004, p.7). De

---

<sup>59</sup> As relações entre partidos políticos e grupos de interesse compõem um vasto campo de estudo na ciência política. Para saber mais sobre o assunto, além dos autores já citados, conferir também os trabalhos de Anne Rasmussen e Gert-Jan Lindeboom (2013), Clive Thomas (2001) e Iain Mcnamin (2009).

toda forma, movimentos sociais também podem se organizar sob a forma de um grupo de interesse em torno de uma pauta para realizarem lobby e influenciar o tomador de decisão.

Mancuso e Gozetto (2011, p.11) agrupam quem faz lobby em dois tipos de entidades organizadas formalmente: (i) aquelas que originariamente são voltadas para outras atividades econômicas e sociais, mas que praticam lobby quando acham necessário concentrar seus esforços nisso, como as igrejas e empresas, e, (ii) aquelas que são naturalmente voltadas para o trabalho do lobby, como as ONGs, sindicatos de trabalhadores e empresas, federações e confederações. Esta classificação é bastante simplificada, mas complementa a visão apresentada acima, baseada nos estudos de Clive Thomas (2004).

Os grupos de pressão e seus lobistas podem atuar em diversos momentos do processo decisório. Eles podem agir antes, durante e depois de uma tomada de decisão. Ao atuarem antes da decisão, articulam estratégias para influenciar a escolha (indicação ou eleição) daquele ou daquela que irá ocupar o cargo decisório. Podem agir também no momento deliberativo, em que há a definição da agenda decisória, formulação de propostas existentes e a tomada de decisão em si. Ainda durante o processo decisório, mas logo após a fase da deliberação, os grupos podem atuar na regulamentação da decisão e avaliá-la e também revisá-las Mancuso e Gozetto (2011, p.12). Após a decisão, podem atuar fazendo pressão para que, caso não tenham ficado satisfeitos com o quanto formulado, seja questionada na instância judicial.<sup>60</sup>

Para as diferentes fases em que os grupos de pressão agem, há diferentes estratégias e táticas<sup>61</sup> de atuação. Os procedimentos utilizados podem ser usados

---

<sup>60</sup> Quando o interesse questionado chega ao STF, por exemplo, haverá tanto a fase do próprio questionamento da ação, caso tenha sido um grupo de interesse que tenha encampado ou financiado a impetração do ato questionador, ou, pode atuar também durante a fase instrutória, fazendo lobby via apresentação de *amicus curiae* e audiências públicas. Além disso, há a possibilidade de apresentação de memoriais, notas técnicas (que, por sinal, não estão previstas no regimento interno do STF), ou ainda fazer reuniões formais (agendadas no gabinete e constantes da agenda pública do ministro ou ministra) e encontros casuais com ministros em eventos oficiais.

<sup>61</sup> Segundo Clive Thomas (2004, p. 141): “A strategy is an overall plan for gaining access and influence and securing specific policy goals. In effect, it is the result of deliberate calculations that

isoladamente ou em conjunto, não há regra. Dentre os procedimentos usados em maior frequência, Mancuso e Gozetto (2011, pp.14 -15) apontam: (i) contato direto com o tomador de decisões e seus assessores, momento em que o lobista apresentará as reivindicações da entidade que representa, corroborando inclusive com a entrega de materiais e documentos informativos. As justificativas para os seus pleitos são reforçadas por informações técnicas colhidas pelos lobistas; (ii) contato indireto com os tomadores de decisões e seus assessores, situação na qual os grupos de pressão irão agir por meio do envio de correspondências (e-mails ao gabinete, cartas, fax, por exemplo), abaixo-assinados e também interlocutores que tenham acesso mais fácil aos *policy makers*; (iii) apresentação de demandas via mecanismos formais e institucionais convocadas pelos tomadores de decisão, como é o caso das audiências públicas, consultas públicas ou, ainda, reuniões de organismos consultivos; (iv) apresentação de demandas e suas justificativas na mídia e; (v) realização de protestos e manifestações públicas capazes de ecoarem seus pleitos.

As estratégias e táticas de ação de grupo de interesse também podem ser entendidas como “de dentro” (*insider*) “ou” “de fora” (*outsider*)”. As primeiras são aquelas em que os planos traçados envolvem uma ação maior em relação ao próprio tomador de decisões e seus assessores, com a apresentação de informações e contribuições de forma mais direta. Já aquelas feitas “de fora”, normalmente adotadas por grupos que possuem pouca penetração na esfera direta dos tomadores de decisões, são as que se utilizam mais de pressões e veiculações da mídia ou da mobilização dos integrantes dos grupos para promover protestos e manifestações (Thomas, 2004, pp.141-142).

Embora as estratégias e táticas para a realização do lobby sejam diversas e adaptadas a cada esfera de poder em que são empreendidas, bem como, ao momento em que são realizadas, há muita discussão em torno da real influência que a execução do lobby possa ter na tomada de decisão dos *policy makers*. Medir a influência no processo de tomada de decisão é uma tarefa bastante difícil. Nunca se sabe ao certo quais fatores dentro e fora do lobby foram capazes de

---

*consider the cost-effectiveness of different possible means. Tactics are the specific means for achieving these goals”.*

persuadir o tomador de decisão. Igualmente, não é possível saber o grau de interferência que o próprio contexto político, econômico e social teve para a adoção de uma determinada política pública.

Assim, apesar de haver interessantes contribuições nos estudos que tenham tentado realizar essa difícil tarefa de medir a influência dos *lobbies*, há também muitas dúvidas sobre a validade dos seus achados. O controle das variáveis independentes relacionadas ao processo de tomada de decisão é uma empreitada quase impossível.

Along with studies on the mobilization, studies of lobbying influence remain at the heart of research on the role of organized interests in democratic politics. But there is a deep paradox in our attention to influence. Simply put, we all look for it, but rarely find evidence of it. [...] All too often, studies of the influence of organized interests generate only mixed or weak results. Indeed, many who ever enter the lobbying supermarket to purchase policy are disappointed. (LOWERY, 2013, p.1).

Matt Grossmann (2012, p.171) lista algumas das questões deixadas em aberto ainda por estudos que tentam medir influência:

Public policy is the ultimate output of a political system and influencing policy is the main intent of interest groups. Yet interest group scholars have had difficulty consistently demonstrating interest group influence on policy. As a result, we are left with incomplete answers to some basic and important questions: How often do interest group influence policy change? In what venues and what policy areas is interest group influence most common? Is interest group influence increasing or decreasing? Do certain types of organizations or tactics influence policy more than others?

Por conta dessa enorme dificuldade em controlar as variáveis causais existentes em torno de uma tomada de decisão, bem como diante dos desenhos de pesquisas ineficazes e que deixam a desejar em seus contornos e, principalmente, na produção de contrafactuais fortes (LOWERY, 2013, p. 19), um estudioso<sup>62</sup> do tema chegou a afirmar que o *dirty little secret* da literatura sobre lobby é o de que, na verdade, os lobbies são ineficazes. Assim, para David

---

<sup>62</sup> Este estudioso, segundo David Lowery (2013, p.19) é Frank Baumgartner.

Lowery (2013), o grande problema das pesquisas envolvendo a influência exercida pelos grupos de pressão está na falta de produção de bons contrafactuais, pois, como é possível saber se o tomador de decisão “B” realmente já não queria tomar a decisão que tomou e que, por coincidência, era a preferida por um agente “A”? Por exemplo, se A está ansiosa para assistir ao novo filme da sua trilogia preferida e é convidada por B para ir ao cinema vê-lo, o poder da influência de B em relação a A é ínfimo.

Em suma, nas pesquisas sobre influência dos *lobbies* é difícil isolar a tomada de decisão de todos os outros potenciais fatores que exercem qualquer tipo de poder ou impacto na pessoa a tomar decisões. Mais ainda, é complicado conseguir imaginar como teria sido aquela decisão na ausência daquela variável independente analisada. Estabelecer correlações fundadas em relações causais fortes, se torna tarefa verdadeiramente hercúlea.

Mancuso e Gozetto (2011, p. 16-19) trazem, de forma complementar, a perspectiva de que a influência do lobby pode ser percebido também como uma variável dependente, que recebe influxos de outros fatores como: (i) recursos políticos utilizados pelos grupos<sup>63</sup>; (ii) o contexto do lobby; (iii) a natureza das decisões a serem tomadas; (iv) as características da agência pública onde se dará o lobby. Para os autores, a influência não deve ser analisada apenas sob o prisma de uma variável independente usada para explicar as decisões tomadas pelos poderes públicos. Essa perspectiva torna ainda mais engenhosa a tarefa de se delimitar o tema da influência e analisá-la à fundo.

Outro problema em se estudar influência está relacionado à dificuldade para a obtenção de informações precisas para a geração de dados sobre a prática do lobby. Primeiro, porque muitos tomadores de decisão não se sentem confortáveis em dizer publicamente que tomaram uma decisão porque A, C ou D o influenciaram a partir do documento x ou y apresentado. Segundo, porque

---

<sup>63</sup> Os autores apresentam um rol não exaustivo de recursos disponíveis aos grupos: dinheiro; quantidade de membros; representatividade; lideranças e funcionários; informações; apoio de cidadãos “notáveis”; prestígio junto aos tomadores de decisão, opinião pública e mídia; acesso aos tomadores de decisões e; tempo disponível para fazer lobby. (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 17).



muitas decisões ligadas às políticas públicas são altamente sensíveis política, econômica e socialmente. Desta forma, a tomadora de decisão preferirá não transparecer todos os pontos de inflexão que considerou para se chegar a uma decisão final, a fim de evitar ser questionada. Terceiro, porque a própria atividade do lobby pode ser, muitas vezes, bastante nebulosa. Como estão em jogo estratégias e táticas articuladas por grupos muitas vezes rivais, os lobistas nem sempre gostam de agir com transparência no momento de revelar seu arsenal de persuasão. Quarto motivo: há países, como é o caso do Brasil, em que o lobby não é nem mesmo uma atividade regulamentada, o que também faz que o pesquisador enfrente óbices para encontrar clareza sobre as ações investidas pelos lobistas e estes, por sua vez, se sintam inseguros de revelar suas estratégias sem ter certeza sobre a sua absoluta acomodação na prática lícita (justamente por não haver clareza sobre os limites do lícito e ilícito na prática desta atividade). Quinto, é difícil investigar a “segunda face do poder” (BACHRACH; BARTZ, 1963) dos lobbies, que consiste em seu poder de retirar da agenda decisória dos *policy makers* determinadas questões que poderiam lhes trazer danos. Assim, a capacidade dos grupos de pressão de produzirem não-decisões também torna difícil a investigação sobre lobby. Essa lista não é exaustiva, mas meramente ilustrativa de alguns obstáculos a serem enfrentados pelas pesquisas de grupos de interesse.

A despeito de toda a dificuldade existente em pesquisas sobre o lobby e, particularmente, da sua influência no processo de tomada de decisão para que esta tome o rumo dos interesses do grupo e dos seus membros, os benefícios trazidos pela atividade do lobby podem ultrapassar a esfera auto interessada desses grupos (THOMAS, 2004, p.8). Em geral, os estudiosos da área afirmam que a atuação de grupos de interesse é importante para o sistema político de um país e elencam os seguintes benefícios: (a) aumentam a participação política e a representação de interesses no sistema político; (b) facilitam o trabalho dos tomadores de decisão ao trazerem informações técnicas e políticas qualificadas a eles; (c) auxiliam na educação política tanto dos membros dos grupos de interesse, quanto do público em geral que toma contato com o debate; (d) ajudam no recrutamento de agentes políticos qualificados para atuar em determinadas áreas específicas; (e) em países em que é permitido, auxilia no financiamento de

campanhas eleitorais, bem como apoiam com recursos dos mais diversos partidos políticos; (f) contribuem para a satisfação do interesse público quando atuam em casos de grande relevância social (como o do combate à corrupção, por exemplo); (g) fortalecem o sentimento de pertença dos interesses organizados à comunidade política; (h) cria um canal de comunicação entre os interesses organizados e o poder público; (i) quando têm suas participações levadas a sério, incrementam a legitimidade do sistema político; (j) ajudam na construção de um contexto político em que os participantes que incrementam as decisões aceitam com maior facilidade os resultados do processo democrático. (THOMAS, 2004, pp.8-9; GOZETTO; MANCUSO, 2012).

Embora, como enumerado acima, possa ser positiva a participação dos grupos de interesse no sistema democrático, os benefícios dela provenientes são apenas efeitos colaterais da atuação desses grupos. Esse paradoxo entre atuação de interesses privados versus efeitos públicos da atuação dos grupos de interesse em tomadas de decisões públicas pode ser resumido da seguinte forma:

[...] interest groups in their private capacity do not exist to improve democracy or to improve the functioning of the political process. Thus, the positive public role of interest groups is a paradoxical by-product of the sum of their selfish interests. Consequently, the actions of many interest groups and their lobbyists, which often appear against the public interest, produce many negative attitudes toward them among the public and can have negative effects on democracy. (THOMAS, 2004, p.9).

Os efeitos negativos mais visíveis do lobby para o sistema democrático, e talvez por isso sejam os mais problemáticos, são (i) desequilíbrio entre os grupos de interesse que fazem lobby continuamente (que estão “na ativa”) e aqueles que têm mais dificuldade para se organizar e, portanto, para atuar junto aos tomadores de decisão e (ii) concessão de privilégios a determinados grupos de interesse, sendo este segundo efeito decorrente do primeiro (GOZETTO; MANCUSO, 2012).

O problema “i” surge justamente do fato de que nem todos os grupos possuem os mesmos recursos<sup>64</sup> disponíveis para a prática do lobby, ou mesmo porque nem todos os interesses exigem uma organização permanente de interesses. Assim, apesar de distúrbios econômicos e sociais (TRUMAN, 1951)<sup>65</sup> fomentarem a organização de grupos em torno de determinados interesses em comum, isso por si só, não garante que todos os interessados consigam (a) ter informação de algo está acontecendo com seus interesses ; (b) se organizar de forma satisfatória a fim de veicular de forma consistente seus pleitos em torno da questão ; (c) recursos necessários para atuar de forma contínua e eficaz na esfera da pessoa que toma decisões públicas e; (d) a garantia de que seus pleitos serão levados em consideração no processo deliberativo antes da tomada de decisão.

Já a distorção criada pelo problema “ii” tem origem justamente no fato de que há grupos que participam com mais frequência e com mais eficácia e há grupos que raramente participam ou que possuem poucos recursos para uma atuação eficaz. Assim, os grupos mais poderosos em defesas dos seus interesses conseguem ter maior penetração junto à instância do poder estatal visada e, por isso, conseguem a concessão de privilégios<sup>66</sup>. Isso pode colocar em risco justamente uma solução pública que leve em conta o interesse público no momento de se realizar uma decisão.

Para esses dois problemas e tantos outros derivados da atividade do lobby realizado por grupos e indivíduos interessados, como é o caso da falta de transparência e a assimetria de informações, surgem possibilidades de soluções por meio da regulação do lobby. Gozetto e Mancuso (2011; 2012), ao estudarem

---

<sup>64</sup> Vide nota 62 acima para maiores considerações sobre “recursos”.

<sup>65</sup> Essa concepção é a base da chamada “Disturbance Theory”, a qual, atualmente é largamente desacreditada (BAUMGARTNER; LEECH, 2004, pp. 96-97). A “Disturbance Theory” é fundamentalmente contestada por Mancur Olson em sua obra “The Logic of Collective Action” (1965).

<sup>66</sup> Sobre os privilégios, Gozetto e Mancuso (2012) apontam para o fato de que a obtenção desses benefícios ocorre mesmo em lobbies lícitos. Discordo da necessidade de se fazer uma distinção entre lobby lícito e ilícito, pois considero que aquele que é chamado pelos autores como “lobby ilícito” é, na realidade crime, como corrupção passiva ou ativa, suborno, extorsão, tráfico de influência, fraude de concorrência etc. Apesar de os autores deixarem claro no início do trabalho que não defendem uma visão maniqueísta do lobby, ao longo do texto eles fazem essa distinção com frequência, o que acaba por intensificar justamente a leitura maniqueísta que se quer combater.

a questão da regulamentação do lobby no Brasil, constaram que os projetos de lei sobre este assunto se encontram parados no poder legislativo, um desde 1990<sup>67</sup> e outro desde 2007<sup>68</sup>. Segundo os autores, ambas as propostas de regulamentação do lobby possuem o intuito de trazer mais transparência<sup>69</sup> à defesa de interesses, bem como de equilibrar<sup>70</sup> o jogo de interesses nos processos decisórios, situação inerente à própria existência dos grupos de pressão<sup>71</sup>. Em suma, acredita-se que a regulamentação do lobby pode potencializar os seus benefícios e minimizar os seus malefícios e que, portanto, ela pode ser uma boa saída para fomentar a oxigenação (principalmente com informações técnicas) do processo de tomada de decisão por agentes públicos.

As características do lobby e dos grupos de pressão tratadas até aqui, apesar de terem sido apresentadas como um panorama geral sobre esta atividade e sobre seus atores, têm muito de suas bases nos estudos da ciência política voltados aos poderes Legislativo e Executivo. Isso porque esses são tidos como os principais espaços onde ocorrem as atividades dos grupos de interesses, justamente por serem entendidos como os únicos espaços onde se faz política e, especialmente, onde são tomadas decisões de políticas públicas. Por muito tempo, e possivelmente até hoje, há resistência em se pensar o Judiciário como espaço onde é possível se realizar lobby. Aliás, onde não só é possível, como de fato ocorre e tem sido cada vez mais procurado pelos grupos de interesse.

Assim, como o objeto de estudo desta pesquisa é a função das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal e, como parto do pressuposto de que há uma conotação estratégica no uso feito tanto pelos ministros e ministras do Tribunal, quanto pelos atores que lá operam, é importante que fique claro que há

---

<sup>67</sup> É o caso do PL n. 6.132/1990, apresentado pelo então senador Marco Maciel.

<sup>68</sup> Trata-se do PL n. 1.202/2007, apresentado pelo deputado federal Carlos Zaratin.

<sup>69</sup> A partir do credenciamento dos lobistas, da declaração de suas identidades e dos interesses que representa, da publicização da declaração dos interesses do grupo de pressão, e da punição para os lobistas e os agentes públicos que cometerem qualquer tipo de irregularidade (GOZETTO; MANCUSO, 2012).

<sup>70</sup> Por meio da criação de procedimentos e instrumentos que garantam o contraditório nos procedimentos de tomada de decisão pública, a fim de equiparar as forças dos grupos interessados. (GOZETTO; MANCUSO, 2012).

<sup>71</sup> Para informações sobre a discussão em torno desses dois projetos de lei, ver: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/09/17/regulamentacao-de-lobby-no-brasil-um-debate-de-duas-decadas>>. Agência Senado. Acessado por último em 5 de novembro de 2016.

lobby no espaço judicial e que esta não deveria mais ser uma novidade para os estudiosos no campo do Direito. Assim, na sessão seguinte, abordarei o lobby dentro da perspectiva judicial, tendo como apoio os estudos já realizados sobre o tema, principalmente nos Estados Unidos, país em que a literatura sobre esse assunto é abundante.

### **1.2.2 O Lobby no Poder Judiciário**

Tradicionalmente, o poder Judiciário é visto como um espaço neutro, em que as decisões ali tomadas também teriam essa mesma característica. Seria, nesta visão, um espaço longe de qualquer influência e livre de qualquer interferência política. Os juízes, por sua vez, principais atores estatais deste poder, seriam agentes do poder com a única tarefa de dizer a lei e nada mais.

A visão imaculada do poder Judiciário e dos seus atores, contudo, não é mais condizente com a realidade. Como foi visto na primeira parte deste capítulo, o fenômeno da judicialização da política, trouxe o Judiciário, em diferentes partes do mundo (TATE; VALLINDER, 1995; SWEET, 2000), para o centro da vida política da sociedade. No cenário brasileiro, como vimos, o Supremo Tribunal Federal saiu fortalecido do processo de redemocratização costurado na Constituição de 1988 e, desde então, vem ganhando força a partir de suas decisões na esfera política.

Essa força e premência do STF não passa despercebida. A sociedade brasileira, que antes nem mesmo sabia ou nem mesmo se interessava em saber, quem eram os 11 ministros e ministras que compunham esse Tribunal, hoje, praticamente os conhece pelo nome e sobrenome. As decisões, os comentários e as opiniões dos membros do Supremo, não raras vezes, são manchetes dos jornais de grande circulação. Os ministros concedem entrevistas ou fazem comentários sobre os casos que julgam ou sobre a situação política do país, ou até mesmo sobre o próprio Tribunal, compondo quase que uma perfeita

metalinguagem<sup>72</sup>. As reações da sociedade às suas decisões, comentários e comportamentos também são documentadas e veiculadas pela mídia<sup>73</sup>.

Em suma, não só o STF de fato se tornou um ator com centralidade na vida política do país, como também é reconhecido pela sociedade, pela mídia e pelos demais atores sociais, políticos e econômicos como tal. Assim, não deveria soar estranho aos ouvidos dos estudiosos do direito, e nem de qualquer outra área, que o Supremo tenha se tornado um local possível para a intervenção dos mais diversos atores, inclusive que se tornou espaço possível para a realização do lobby. Não só porque ele toma decisões sobre políticas públicas, mas também porque as ferramentas de abertura social, especialmente as audiências públicas e os *amici curiae*, propiciam e facilitam essa nova interface do Judiciário com a sociedade e os mais diversos grupos de interesse que a compõem.

A prática do lobby no Judiciário, no entanto, é uma área muito pouco explorada pelos estudos nacionais. Os estudiosos norte-americanos, por outro lado, possuem uma produção considerável sobre o assunto, variando desde pesquisas sobre a exploração estratégica do judiciário por partes de grupos de pressão de uma forma geral (VOSE, 1958; HAKMAN, 1966; CALDEIRA; WRIGHT, 1988; OLSON, 1990; EPSTEIN; ROWLAND, 1991; MCGUIRE, 2000; OLSON, 2004; SOLBERG; WALTENBURG, 2006), como por parte de determinados grupos (VOSE, 1959; O'CONNOR, 1980; EPSTEIN, 1985,

---

<sup>72</sup> Exemplos disso não faltam, como na manchete do jornal O Estado de São Paulo do dia 15 de dezembro de 2016: “Para Gilmar Mendes, decisão de Fux é o AI-5 do Judiciário”. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,para-gilmar-mendes-decisao-de-fux-e-o-ai-5-do-judiciario,10000094690>>. Ou, então, notícia veiculada no mesmo veículo de comunicação no dia 12 de dezembro de 2016, sob o título “Para Barroso, Supremo passa por momento complexo”, que pode ser lida em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-barroso-supremo-passa-por-momento-complexo,10000094055>. Ou ainda, em matéria veiculada no dia 8 de dezembro de 2016, no jornal O Globo intitulada “O ‘acordão’ se confirmou, diz Marco Aurélio sobre julgamento de Renan”, com acesso disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/o-acordao-se-confirmou-diz-marco-aurelio-sobre-julgamento-de-renan-20610789>.

<sup>73</sup> Novamente, os exemplos são abundantes, mas para ficar apenas nos mais recentes: “Estátua da Justiça sofre ataque após decisão do STF sobre aborto”, veiculada em 7 de dezembro de 2016 pelo jornal Correio Braziliense e que pode ser lida em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/12/07/interna\\_cidadesdf,560388/e-statua-da-justica-no-stf-sofre-ataque-contr-o-aborto.shtml?ref=yfp](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/12/07/interna_cidadesdf,560388/e-statua-da-justica-no-stf-sofre-ataque-contr-o-aborto.shtml?ref=yfp)>. Ou, ainda, “Supremo é criticado por ‘çaça’ a bonecos Petralowski e Enganô”, veiculada em 10 de julho de 2016 pelo jornal Folha de São Paulo e que pode ser acessado em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1790191-supremo-e-criticado-por-caca-a-bonecos-petralowski-e-engano.shtml>>.

EPSTEIN; KOBYLKA, 1992; WASBY, 1995) ou mesmo a partir da análise do uso do *amicus curiae* como instrumento importante para se realizar lobby naquele sistema judicial (KRISLOV, 1963; O'CONNOR; EPSTEIN, 1981-1982; O'CONNOR; EPSTEIN, 1983; CALDEIRA; WRIGHT 1990; SONGER; SHEERAN, 1993; COLLINS JR., 2004; LYNCH, 2004; COLLINS JR., 2007; COLLINS JR; CORLEY; HAMNER, 2013). Há também alguns estudos sobre a indicação de ministros da Suprema Corte e a atuação de grupos de interesse (SHAPIRO, 1989) e pesquisas que exploram a face estratégica do uso dos *oral arguments* em face da Suprema Corte (JOHNSON, 2004; JOHNSON; WAHLBECK; SPRIGGS, 2006).

Os resultados de todos esses estudos são valiosos, principalmente, porque eles fornecem às bases para a compreensão do uso que os grupos de interesse fazem do Judiciário: quem usa, como usa, porque usa e qual o grau de influência tem em relação aos magistrados. Eles também são significativos na medida em que desbancam a noção purista de que o Judiciário é um espaço apolítico e, portanto, impenetrável pelos múltiplos grupos de interesse.

Como será visto, grande parte dos trabalhos mencionados teve como foco de estudo a Suprema Corte dos EUA, justamente pelo protagonismo que ela possui no cenário político daquele país (COLLINS JR., 2007, p.57). Esse paralelo, junto com o uso de ferramentas que possuem algum grau de similitude com as audiências públicas brasileiras, ajudará a jogar luz sobre o objeto de pesquisa desta dissertação. Antes de entrar no universo desses estudos, cabe tecer algumas linhas mais gerais, sobre lobby no poder judiciário.

Ao compararmos o lobby exercido nos poderes Executivo e Legislativo com aquele exercido no poder Judiciário, pode-se dizer que neste último, a atuação dos grupos de interesse se dá de forma mais minimalista. Isso porque as regras e o desenho institucional do Judiciário impõem que as interações sejam mais contidas e altamente formalizadas. Assim, as principais formas de realização de lobby no Judiciário e, especialmente no Supremo, são: (i) patrocínio de casos testes; (ii) apresentação de *amicus curiae* (iii) exposição em audiências públicas ; (iv) reunião com ministros ou ministras em seus gabinetes e; (v) apresentação de

memoriais e notas técnicas<sup>74</sup>. Além desses principais mecanismos de atuação dos grupos de interesse, não se pode deixar de lado também a atuação, quando possível, como parte do litígio, como um terceiro interventor e, ainda, como especialista ao dar um parecer, por exemplo. (OLSON, 2004, p.179).

Dessa forma, a atuação de grupos se dá de maneira mais regulamentada no Judiciário e, especificamente no STF, que nos demais poderes, isso porque a própria porta de entrada para este espaço é formalizada por meio de regras e procedimentos previstos em normas ou procedimentos internos. Com exceção da reunião<sup>75</sup> realizada com ministros em gabinetes e da entrega de memoriais<sup>76</sup>, algo que nem todos eles aceitam realizar, e quando aceitam, essas reuniões e entregas costumam ser extremamente rápidas e munidas ou não de caráter de contraditório, os demais meios estão previstos em leis ou normas internas ao Tribunal (Quadro 1).

---

<sup>74</sup> Os meios para se fazer lobby no Judiciário, conforme a lista já adaptada para o caso brasileiro, foram explorados junto aos próprios atores e atrizes sociais que ao realizarem litígios estratégicos – tema que será discutido mais adiante nesta pesquisa- listaram em entrevista para pesquisas empíricas os principais mecanismos de entrada para se fazer pressão nos Tribunais, em especial no STF. Exemplos desses estudos realizados com entrevistas qualitativas semiestruturadas são aqueles sobre a atuação do movimento das mulheres no STF (GUIMARÃES, 2009), do movimento negro também no STF (RADOMYSLER, 2011) e, por fim, do movimento LGBT no STF (GRAMANI, 2014). Além desses estudos, também são importantes as entrevistas acadêmicas concedidas por atores e atrizes recorrentes na atividade do lobby judicial, como por exemplo a concedida por Oscar Vilhena Vieira (2012, p. 873), Débora Diniz (2012, p. 861) e a ONG Conectas Direitos Humanos (2012, p. 850).

<sup>75</sup> Para agendar audiência com o ministro ou ministra, há instruções disponíveis na parte 6.5 do Guia do Advogado, disponível do sítio eletrônico do STF. A maior parte dos integrantes do Tribunal permitem que seja feito o pedido de audiência via e-mail específico. Há alguns ministros, todavia, que também possibilitam o requerimento por telefone.

<sup>76</sup> A apresentação de memoriais está detalhada no site do STF, na parte 6.3 do Guia do Advogado, disponível do sítio eletrônico do STF. Alguns ministros permitem que memoriais sejam entregues no próprio gabinete. Outros, que sejam entregues no gabinete ou por e-mail eletrônico específico. Por fim, há ministros que possibilitam a entrega no gabinete ou nas sessões de julgamento (aos assistentes da ministra ou ministro).



**Quadro 1 – Principais mecanismos para o lobby no STF**

MECANISMOS	REGULAMENTAÇÃO
Patrocínio de casos testes	Via legitimados do art. 103 da CF para casos do controle concentrado ou fomentando a parte legítima do litígio no controle de casos concretos.
Apresentação de <i>amicus curiae</i>	Leis 9.868/99 e 9.882/99 e RISTF.
Exposição em audiências públicas	Leis 9.868/99 e 9.882/99 e RISTF.
Apresentação de memoriais e notas técnicas	Procedimento interno ao Tribunal.
Reunião com ministros ou ministras em seus gabinetes	Procedimento interno ao Tribunal.

Susan Olson (1990, p. 860) em estudo que revisita e critica uma das teorias mais difundidas sobre o uso do Judiciário por grupos de interesse, a Teoria da Desvantagem Política, aponta para o fato de que o acesso aos tomadores de decisão nesta arena é mais restrito, justamente por conta desse perfil formalizado da performance de atuação.

Access to decision makers, a third political resource, takes quite a different form in courts than in legislative and executive arenas. Plaintiffs must satisfy the requirements of jurisdiction and justiciability, and direct access by third parties is confined to the formal roles of counsel, *amicus curiae*, or intervenor. [...] Access to legislative and executive bodies, in contrast, depends on possession of the other political resources or, at the very least, geographical proximity to Washington, DC. Except when judges are on the bench, face-to-face lobbying, the ultimate access in other arenas, is universally condemned and usually avoided.

De fato, apesar de não ser impossível ou inimaginável que lobistas ou membros de grupos de interesse possam ter acesso aos integrantes do STF em ocasiões informais, como em almoços e jantares beneficentes, ou eventos acadêmicos e, a aproximação nessas ocasiões não é bem vista, já que pode ser confundido com tentativa de tráfico de influências, por exemplo. Assim é que pode se supor que a o lobby no STF, por ser mais formalizado, contém uma ritualística própria.

Embora esta afirmação seja verdadeira, principalmente quando comparada à pressão exercida nos outros dois poderes, isso não permite excluir a ocorrência de lobby neste espaço público que é o Supremo Tribunal Federal. Os

atores interessados nesta prática simplesmente se adaptam e também constroem naquele local um espaço para performarem e conseguirem seus objetivos de influência em políticas públicas, por exemplo. Assim, a construção da narrativa de cada grupo de interesse é moldada ao modelo próprio de atuação na esfera judiciária.

Inclusive, a maior parte das ferramentas de lobby disponíveis aos grupos também operam dentro da lógica do direito em seus textos e discursos de convencimento. Assim, além de muitos dos instrumentos exigirem capacidade postulatória, reservada a advogadas e advogados – como é o caso dos *amici curiae*, também se é exigida a linguagem jurídica, construída muitas vezes em silogismos e em citação de precedentes e leis adequadas. Exceção feita às audiências públicas, em que a capacidade postulatória não é exigida e também não se determina a utilização da linguagem jurídica para a exposição de ideias, argumentos e informações. Inclusive, como será visto na fase de apresentação dos dados sobre esse mecanismo, o ministro Luiz Fux sempre determina justamente o contrário: que o conteúdo das exposições não seja jurídico, mas sim, técnico.

Além da questão da forma de atuação dos atores, também é necessário pensar na distinção sobre o que é de fato política pública e o que não é no contexto das decisões formuladas pelos ministros do STF. Essa não é uma questão fácil, justamente porque como já mencionei em outra parte deste trabalho, as demandas de interesses são facilmente traduzíveis em questões de direitos.

Uma possível solução é a de questionar quando a decisão de um caso afeta para além das partes no caso concreto, ou seja, quando aquela decisão atingirá mais pessoas do que as partes diretamente vinculadas ao processo. Em casos de controle concentrado de constitucionalidade, essa pergunta fica mais fácil, pois o alcance da decisão é amplo, contra todos (*erga omnes*) e seus efeitos vinculantes. No caso do controle difuso, essa pergunta só se torna um pouco menos complicada quando imaginamos os novos mecanismos que auxiliam a

“abstrativização” dos efeitos, como a determinação de tese em repercussão geral, bem como a existência de súmulas vinculantes.

Embora essas soluções forneçam algum norte para a questão sobre decisões de política pública ou não, o STF apresenta ainda um complicador: por diversas vezes o Tribunal tenta tornar abstratas questões que deveriam ser resoluções individuais de casos concretos. Como ocorreu no *habeas corpus* (HC) n. 126.292, em que a maioria dos ministros decidiu pela relativização da presunção de inocência e do duplo grau de jurisdição, ao determinar que penas pudessem ser cumpridas antes mesmo do trânsito em julgado de qualquer condenação<sup>77</sup>. Por ser um Tribunal de cúpula, os julgamentos dos casos acabam sempre impactando com qualquer que seja a decisão, principalmente porque o STF é visto como órgão de orientação para os demais juízes do sistema judicial, bem como para os operadores do direito. No caso mencionado, por exemplo, em decisão de controle difuso, o Tribunal determinou nova política pública para o processo penal, bem como, impactou nas políticas de encarceramento.

Assim, para lidar com as possíveis críticas passíveis de serem levantadas à essa questão da relação do Judiciário com as decisões de políticas públicas, apesar de não existir um indicador geral aceito para dizer se um caso é de política pública ou não (OLSON, 1990, p. 868), adotarei para essa dissertação a noção de que mesmo quando há decisões de casos concretos, pode haver um resultado de política pública. Conforme apontado por Frances Zemans (1983): todo litígio é uma participação política porque evoca uma instituição do governo para que se implemente uma política pública.

Por fim, importante também revelar que, muitas vezes grupos de interesse ingressam na arena judicial não só pela compreensão de que é possível trazer informações que influenciem o tomador de decisão na consecução de alguma política pública, mas também porque os grupos apresentam questões identitárias importantes e se utilizam de um espaço com abertura política para tratar dessas

---

<sup>77</sup> Para saber mais sobre a decisão do ministro relator, Teori Zavaski, consultar: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/supremo-em-pauta/relativizacao-da-presuncao-de-inocencia/>>. Último acesso em 12 de agosto de 2016.

suas necessidades estruturais, como a própria manutenção do grupo (COLLINS JR., 2004, p. 825-827; SOLBERG; WALTENBURG, 2006, p. 559).

Assim, feito esse primeiro sobrevoo nas especificidades da prática do lobby no Judiciário e no STF, de forma a reconhecer as diferenças da performance neste espaço, pode-se passar para os estudos mais específicos sobre lobby no Judiciário e desvendar os meandros dessa atividade nesta arena.

Um dos primeiros estudos a discorrer sobre o uso estratégico do Judiciário por grupos organizados foi Clement Vose (1958), em seu “*Litigation as Pressure Group Activity*”. A partir de exemplos do uso de litígios realizados por grupos como os testemunhas de jeová, pelo movimento negro (*National Association for the Advancement of Colored People – NAACP*) e por grupos contrários à política do *New Deal*, como o *American Liberty League*, Vose apresenta, desde já, algumas táticas e articulações utilizadas por grupos para pressionarem uma interpretação diferenciada à favor dos seus direitos. Esses grupos, na maior parte das vezes, faziam uso de casos teste para construírem suas narrativas jurídicas e pressionarem a corte a lhes dar uma interpretação mais benéfica.

Ao lado dos “casos teste”, os grupos também se articulavam de outras formas, como: (a) acionando a mídia para veicularem suas posições; (b) distribuindo panfletos, para que a população ficasse ciente das propostas do grupo; (c) desenvolvendo táticas de publicidade de longo termo; (d) difusão de suas opiniões em meios acadêmicos e em bibliotecas; (e) participação em memoriais de *amicus curiae*; (f) realização de piquetes e passeatas em frente aos tribunais, (g) peticionamento em massa, o que incluía o incentivo para que as pessoas enviassem telegramas aos julgadores a fim de pressioná-los ; (h) incitação à litigância por todos aqueles que também estivessem na mesma situação que as partes do caso teste e (i) oferecimento de ajuda aos advogados estatais que estivessem cuidando de casos semelhantes aos casos teste.

A partir desse e de outros estudos, Clement Vose (1958, p. 31) lançou as bases do principal argumento utilizado para os estudos de grupos de interesse no poder Judiciário: o de que grupos que costumavam colecionar derrotas no Congresso, procuravam as cortes para tentar defender os seus interesses. Dessa

forma, os litígios estratégicos e suas táticas seriam um conjunto de ferramentas utilizadas para que grupos menos favorecidos no Legislativo pudessem pressionar juízes a formularem políticas públicas a seu favor, já que, para o autor, havia uma relação lógica existente entre o interesse das organizações em litigarem e a importância das cortes em formularem políticas públicas.

A maior parte dos estudos que sucederam Vose (1958), e que também reconheciam a existência da atuação de grupos de interesse no Judiciário, estudaram com alguma profundidade (e continuam a estudar até os dias atuais) a principal ferramenta de participação de grupos nos Estados Unidos: o *amicus curiae*. Krislov (1963), em seu estudo sobre o instituto do *amicus curiae* demonstra a evolução processual dessa ferramenta, que passou de um sistema adversarial, em que haviam as partes em litígio brigando em torno dos seus direitos e interesses, para um sistema plurinteressado, em que as questões dos litígios eram entendidas como envolvendo não só os interesses dos diretamente constituídos como partes na disputa, mas também como relacionadas aos interesses de vários outros atores e segmentos sociais, que transcendiam as partes processuais.

Krislov (1963) também apontou para a mudança de escopo dos *amici curiae* apresentados à Suprema Corte daquele país: de uma atuação do tipo “amigos da corte”, passou para uma mais voltada a “amigos da parte”. Isso porque o instrumento parou de ser fonte apenas de informações e dados pretensamente neutros destinados ao auxílio dos julgadores e passou a ser um apoio às partes dos litígios com argumentações inovadoras<sup>78, 79</sup>. Assim, o instituto

---

<sup>78</sup> As táticas de utilização do *amicus* podem variar. Os *amici* podem, por exemplo, apresentar os mesmos argumentos que a parte a qual ela apoia, a fim de criar eco às ideias ali veiculadas. Eles podem também apresentar argumentação inovadora, a fim de justamente ampliar o olhar dos juízes para uma mesma questão. Como afirma Krislov (1963, p.711): “*Where there is relatively adequate representation of the basic points of view, the amicus curiae, however, may perform a valuable subsidiary role by introducing subtle variations of the basic argument, ore motive and even questionable arguments that might result in a successful verdict, but are too risky to be embraced by the principal litigant.*”.

<sup>79</sup> Para mais dados qualitativos sobre as táticas de uso do *amicus curiae*, ver Kelly Lynch (2004). Em geral, Lynch apresenta a visão da Suprema Corte americana, especialmente a dos assessores dos *justices* sobre o uso do *amici*. Como conclusão do seu trabalho, inteiramente baseado em entrevistas com assessores dos *justices*, Lynch recomenda: (a) não repetição de argumentos já usados pelas partes principais no processo, (b) brevidade e objetividade nos memoriais; (c) escrita clara e com demonstração do real interesse que aquele grupo tem na questão em disputa e; (d) contratação de pessoas renomadas na área para assinar o memorial.

do *amicus curiae* passou de ferramenta informacional, para uma ferramenta capaz de representar interesses políticos de grupos que não tinham sucesso na arena legislativa.

The amicus is treated as a potent litigant in future cases, as an ally of one of the parties, or as the representative of an interest not otherwise represented. [...]. Thus the institution of the *amicus curiae* brief has moved from neutrality to partisanship, from friendship to advocacy. (KRISLOV, 1963, p. 704).

Todas essas alterações aconteceram com a condescendência da Suprema Corte norte-americana<sup>80</sup>. Esse processo modificativo pelo qual passou o *amicus curiae*, que no início precisava inclusive de autorização das partes do litígio para participar, teria significado a sinalização de um desejo da própria Suprema Corte em se engajar em atividades quase-legislativas. Ao distanciar o *amicus* de um sistema puramente adversarial e aproximá-lo de um sistema de múltiplos interesses e com abertura participativa, a ferramenta pode funcionar como o equivalente judicial ao lobby feito no Congresso por meio das audiências públicas (KRISLOV, 1963, p.717). Segundo esse mesmo autor: “*The amicus is no longer a neutral, amorphous embodiment of justice, but an active participant in the interest group struggle*” (1963, p.703).

Novamente, mesmo nos primeiros estudos sobre a utilização do *amicus curiae*, como este de Krislov, a ideia era de que grupos políticos fracos nas arenas tradicionalmente políticas, como o Legislativo e o Executivo, ou mesmo desprovidos dos recursos financeiros necessários para a realização de lobbies nesses locais, procuravam o Judiciário como espaço alternativo para veicularem seus interesses. Para tanto, a principal ferramenta analisada nos estudos era a dos memoriais de *amicus curiae*.

A despeito da existência desses estudos sobre a noção de lobby no poder Judiciário, com o foco em estudos de táticas utilizadas por grupos como os já

---

<sup>80</sup> Apesar de a Corte estar ciente das alterações e muitas vezes participar ativamente ou omissivamente delas, houve por diversos momentos uma divisão clara entre os juízes favoráveis a uma maior abertura da participação via *amicus* e aqueles contrários a isso (KRISLOV, 1963, p.717; HAKMAN, 1966, p. 23). Como representante dos primeiros pode ser citado o *justice* Black e como exemplo do segundo o *justice* Frankfurter. (KRISLOV, 1963, p.717).

mencionados NAACP, testemunhas de Jeová e o American Civil Liberties Union (ACLU), Nathan Hakman (1966) apresentou o primeiro estudo com a tentativa de sistematizar tanto as noções teóricas sobre comportamento judicial e atuação de grupos de interesse nesse espaço, como procurou trabalhar com evidências empíricas relacionadas a esse arcabouço teórico. Ao final de sua análise, Hakman concluiu que a maior parte dos casos comerciais e não comerciais apresentados à Suprema Corte não eram resultado de uma atuação sistemática e coletiva de grupos de interesse. Pelo contrário, à época do seu estudo, o autor apontou para o fato de que apesar das dificuldades em se analisar os canais de acesso formais e informais à Corte, as evidências que ele encontrou não apoiavam a noção de lobby no judiciário a partir da atuação de grupos de interesse.

Posteriormente, seu desenho de pesquisa e seus resultados foram parcialmente questionados por Karen O'Connor e Lee Epstein (1981-82), que, inclusive, expandiram no tempo a pesquisa de Hakman e apontaram para resultados diferentes. As autoras analisaram a participação de grupos via *amicus curiae* e encontraram dados que apoiam a noção de lobby no Judiciário.

A partir dos estudos anteriores aos de Hakman, bem como daqueles realizados apesar dos seus achados, a noção de que grupos desfavorecidos nos espaços Legislativo e Executivo eram os que mais atuavam no Judiciário foi fortalecida por Richard Cortner (1968). O autor aperfeiçoou o argumento e elaborou a *political disadvantaged theory* (teoria da desvantagem política), a qual aprofunda a noção de que os grupos levam seus interesses ao Judiciário por encontrarem desvantagens nas arenas majoritárias de poder. Como a grande parte dos estudos sobre litígio de grupos nos tribunais haviam sido realizados em relação às minorias (negros, mulheres e minorias religiosas, por exemplo), a teoria da desvantagem política foi largamente aceita.

Os estudos que vieram após 1980, em grande medida, se dividiram em três vertentes: (i) pesquisas que multiplicaram dados e achados sobre os contornos da articulação de grupos de interesse no Judiciário a partir dos memoriais de *amicus curiae*; (ii) trabalhos que questionaram a teoria da desvantagem política, ao

apresentarem a atuação de grupos não minoritários e; (iii) estudos que procuraram entender os motivos, os momentos e os perfis dos grupos de interesse que praticavam lobby no Judiciário.

Na primeira vertente acima, podemos apontar os estudos que sinalizaram para a crescente utilização do *amicus curiae* como ferramenta capaz de proporcionar a participação dos grupos de interesse na esfera judicial. Os enfoques dos estudos são bem variados. Uma parte se concentrou na relação da utilização da ferramenta com o volume de trabalho da Suprema Corte. O trabalho de O'Connor e Epstein (1983), por exemplo, relacionou esse aumento de volume com o fluxo crescente de memoriais de *amici curiae*. As autoras apresentaram indícios de que a Corte vê alguma utilidade nesses memoriais e, por isso, apesar de ter o poder de limitar a sua entrada, ela não o faz.

Outros estudos, ainda na vertente "i", procuraram lançar as bases empíricas para a difícil tentativa de se medir sucesso e influência dos grupos que participaram via *amicus curiae*. Os desenhos de pesquisa, as variáveis explicativas controladas e as metodologias utilizadas foram das mais diversas. Donald Songer e Reginald Sheehan (1993) analisaram casos com presença de *amicus curiae* para tentar medir o grau de influência que estes davam ao resultado do caso levado à corte. Eles chegaram à conclusão de que a presença dos *amici* era irrelevante para o resultado final do processo.

A pesquisa de Songer e Sheehan é importante porque aprofunda os questionamentos já levantados anteriormente por Epstein e Rowland (1991) sobre a presença de grupos de interesse e o sucesso do resultado final da decisão proferida pela corte<sup>81</sup>. Além disso, a partir dos resultados obtidos na pesquisa, os autores levantaram hipóteses interessantes para a compreensão da motivação e do comportamento desses grupos quando fazem lobby via *amicus* (1993, pp. 351-

---

<sup>81</sup> Uma das possíveis críticas à pesquisa de Songer e Sheehan (1993), bem como à de Epstein e Rowland (1991), é a de que o lobby no Judiciário nem sempre visa o ganho do caso concreto. As motivações para se realizar lobby estão relacionadas à consecução de alguma política pública e isso pode significar entrar na disputa tanto para sair com o melhor resultado possível (ganhar o caso concreto favorável à política pública defendida), como pode significar também desestabilizar as visões com maior probabilidade de vencer e, assim, evitar retrocessos em uma dada política pública. Assim, medir a taxa de vencibilidade de casos, não parece ser o indicador mais adequado para a medição de sucesso de grupos de interesse.



352). São elas: (a) buscar convencer seus próprios membros que eles estão “lutando a boa luta” mesmo que eles percam; (b) reclamar créditos caso sua argumentação seja a vencedora; (c) gerar publicidade para um caso a fim de mobilizar a opinião pública; (d) moldar políticas públicas de longo termo; (e) plantar ideias nas mentes dos juízes para que se tornem mais receptivos aos argumentos do grupo em casos futuros, mesmo que não ganhem o caso concreto; (f) influenciar o conteúdo dos votos dos juízes, mesmo que isso signifique impacto mínimo no resultado final. Igualmente, o pesquisador acredita que os grupos participem porque (h) realizam poucas pesquisas empíricas sobre a verdadeira efetividade dos *amici*; (j) por não terem certeza da efetividade, têm medo de que a sua ausência acabe acarretando o risco de perda de oportunidade de influenciar a decisão; (k) ao verem seus argumentos presentes nos votos dos juízes, se sentem encorajados a acreditarem que seus argumentos tiveram algum impacto na decisão final.

Comparativamente, outros estudos sobre a influência do *amicus curiae* para o sucesso do litigante revelaram resultados opostos<sup>82</sup>. Eles apontaram tanto para a maior probabilidade de a Suprema Corte aceitar o caso para ter o mérito analisado (*grant of certiorari*) quando há a presença de *amicus* (CALDEIRA; WRIGHT, 1988), como também indicam influência no sucesso do litigante ao qual apoiam (KEARNEY; MERRILL, 2000; COLLINS JR., 2004), influência no resultado da política pública decidida pela Corte (COLLINS JR., 2007) e influência na contribuição argumentativa desenvolvida pelos juízes da Suprema Corte norte-americana (COLLINS JR.; CORLEY; HAMNER, 2013).

Para o presente estudo, são interessantes as lições trazidas pela pesquisa de Paul Collins Jr. (2004), pois ele avalia duas possíveis hipóteses para a participação de grupos de interesse via *amicus*. A primeira é a “hipótese dos grupos afetados” e a segunda é a “hipótese da informação”. A “hipótese dos grupos afetados” indicaria que os grupos participam conjuntamente (co-assinando

---

<sup>82</sup> Há muita divisão sobre acerca da potencialidade de influencia dos memorias de *amicus curiae* no resultado da decisão da Suprema Corte norte-americana, o que levou Gregory Caldeira e John Wright (1990, p. 788) a afirmarem que: “*Do amicus curiae briefs influence the Court’s decisions? The extant research indicates that the answer to this question is, unequivocally, “yes” at the stage of certiorari or jurisdiction and “possibly” at the merits stage.*”

o memorial) em um dado caso, porque acham importante sinalizar para a Corte que há um número considerável de pessoas que serão afetadas pela decisão, de forma a demonstrar a formação de um “sentimento público” em torno da questão. Já a “hipótese da informação” indicaria para a corte que os grupos possuem informações importantes e diferentes daquelas apresentadas pelas partes do litígio e que julgam ser importantes para a formulação da decisão.

Os seus resultados apontam para a prevalência da influência da “hipótese da informação” para o sucesso das partes litigantes. Isso porque, segundo o autor, os juízes da Suprema Corte não são dotados de todas as informações que precisam para o julgamento de um caso e, portanto, os *amici* conseguiriam suprir a falta de informação dos juízes, ao mesmo tempo que promoveria a sua visão em relação àquela política pública. Segundo Collins Jr. (2007, p.55): “As *“friends of the court”*, groups present jurists with legal, policy and social scientific information aimed at the broader policy ramifications of a court’s decisions.”.

Collins Jr. (2007) explicita então que, não apenas os grupos de interesse objetivam, ao fim e ao cabo, a consecução de políticas públicas na arena judicial, mas que também a Suprema Corte tem esse dentre os seus diversos objetivos. E, portanto, a presença de ferramentas informativas, como é a do *amicus curiae* permite que a corte se informe tanto sobre a opinião daqueles grupos afetados, como também possa antever os impactos de suas decisões nas outras esferas do governo (principalmente se esse também participa como *amicus*, ou se os grupos fizeram levantamento de dados a esse respeito).

Estrategicamente, essa ferramenta também possibilita que, durante a sustentação oral dos *amici* e das partes litigantes (*oral hearings*), os juízes possam também conhecer, de alguma forma, a opinião ou posicionamento dos seus colegas julgadores (JOHNSON, 2004), por meio das perguntas realizadas e reações a elas feitas aos advogados. Dessa forma, os juízes não só poderão conhecer melhor as informações para formularem uma decisão racional, como também serão auxiliados no momento de fazerem as escolhas de política pública que estão mais próximas às suas preferências (EPSTEIN; KNIGHT, 1998, pp. 9-18; COLLINS JR., 2007, p.58).

Os trabalhos que questionam a teoria da desvantagem política (OLSON, 1990; EPSTEIN, 1985 e indiretamente CALDEIRA; WRIGHT, 1990), vertente “ii” dos trabalhos sobre lobby no poder Judiciário após os anos 1980, apontam, de uma forma geral que não só os grupos perdedores nas esferas majoritárias de poder procuraram as cortes. Os grupos fortes também fazem uso desse espaço a fim de garantirem conquistas novas, ou resguardarem políticas públicas obtidas também nos outros campos do poder público.

Os achados de Gregory Caldeira e John Wright (1990) são interessantes na medida em que foi traçado um perfil dos grupos e indivíduos que participaram, por meio dos memorias de *amicus*, da litigância na Suprem Corte norte-americana. A codificação dos grupos utilizada pelos autores segue aquela dos estudos de lobby no Legislativo, de forma a aproximar ainda mais as possibilidades comparativas de ambos os poderes.

Foi constatado, a partir desse estudo, que grupos utilizam *amicus* muito mais do que indivíduos, o que significa que esta ferramenta é mesmo explorada por grupos que possuem algum interesse a ser garantido. Também foi verificado que há uma variedade de grupos e perfis que participam via *amicus*. Grupos de perfil econômico ou agências governamentais tendem a participar mais na fase jurisdicional (*grant of certiorari*), pois podem, a partir dali, controlar a agenda da Corte. Já os grupos de defesa de direitos (como é o caso daqueles que representam minorias) costumam participar mais na fase de decisão de mérito do caso, pois (a) podem marcar a sua opinião já em fase decisiva; (b) costumam ter um orçamento reduzido, de forma que a participação na fase de mérito possa trazer mais custo-benefício.

O estudo de Caldeira e Wright (1990), portanto, traz uma nova perspectiva para a compreensão dos grupos que de fato atuam na Suprema Corte, suprimindo a ideia de que só faziam lobby via *amici*, os grupos em desvantagem nos outros espaços do poder público. Assim, para além de ser um local de revanche para grupos que viram suas preferências de políticas públicas

arruinadas no Congresso ou no Executivo, o Judiciário é também um espaço de garantia de interesses já conquistados nesses outros espaços<sup>83</sup>.

Susan Olson (1990, p. 859) ao estudar as cortes federais distritais norte-americanas constata que outros grupos, que não só aqueles em desvantagens de recursos, também utilizam o litígio judicial como forma de perseguir seus interesses. A autora afirma que o grande erro da teoria da desvantagem política de Richard Cortner (1968) é acreditar que apenas grupos sem grandes recursos políticos perseguem seus interesses por meio de litígios, pois:

While studies of amici show that underdog or liberal groups make considerable use of litigation as a strategy, they also show that a wide range of other groups, some of which are clearly not politically disadvantaged, do so as well. (OLSON, 1990, p. 857).

Por fim, a vertente “iii” dos estudos após 1980 sobre grupos de interesse no Judiciário procuraram entender os motivos, os momentos e os perfis dos grupos de interesse que praticavam lobby no Judiciário (CALDEIRA; WRIGHT, 1990 e 1988; SOLBERG; WALTENBURG, 2006); bem como de seus lobistas (MCGUIRE, 2000). A pesquisa conduzida por Caldeira e Wright (1988) apresenta a importância dos *amici* no momento de selecionar um caso para ser levado ao julgamento de mérito (*grant of certiorari*). Isso porque, a presença dos memoriais de *amici* colocam o caso em evidência para a corte, como sendo um caso de razoável controvérsia e de múltiplos interesses. Segundo os autores:

Organized interests are generally influential during the Court's agenda phase because they solve an informational problem for the justices. Through participation as amici, organized interests effectively communicate to the justices information about the array of forces at play in the litigation, who is at risk, and the number and variety of parties regarding the litigation as significant. [...]. In this regard, organized interests function effectively as interest articulators, a result that generally adds stability to political systems. (CALDEIRA; WRIGHT, 1988, pp.1122-1123).

No estudo de 1990, conforme já foi dito acima, Caldeira e Wright desvendam o perfil de quem participa dos *amici* levados à Suprema Corte, quando

---

<sup>83</sup> Seria o caso de grupos que praticam litígio estratégico *pro status quo*.

participam e o valor desta participação. Os importantes questionamentos levantados por Solberg e Waltenburg (2006) também foram comentados acima, porém, o mais importante legado do trabalho foi explorar os motivos que levam os grupos de interesse a litigarem e, apesar de fortalecer a visão de que eles buscam resultados concernentes às políticas públicas, há também o aspecto de manutenção estrutural do grupo. Isso porque, sem a própria existência do grupo de pressão por meio do atendimento dos desejos e anseios dos seus membros, não haveria nem política pública a ser perseguida.

Por fim, sobre os lobistas na Suprema Corte norte-americana, Kevin McGuire (2000) apresenta a interessante hipótese de que os melhores lobistas são aqueles que conhecem melhor o processo de tomada de decisão. Dessa forma, ao se pensar na realidade da Suprema Corte, os melhores lobistas seriam os assessores de gabinete dos juízes, pois, eles estão altamente familiarizados com o contexto da tomada de decisão, especialmente, ao se comparar a função que estes assessores desenvolvem na pré-seleção dos *amici curiae* (LYNCH, 2004).

A literatura introduzida e discutida neste subitem do primeiro capítulo foi importante para lançar as bases não só sobre como o lobby ocorre no Judiciário, mas também para traçar perspectivas de como os mecanismos de participação social possibilitam que esta atividade se desenvolva neste espaço. As várias pesquisas que estabelecem um conceito de sucesso para o lobby, que explicam as táticas utilizadas, ou que tentam medir o grau de influência que os grupos de interesse possuem em relação à decisão e votos dos juízes, importam porque apresentam um norte para a possibilidade de um novo olhar para as audiências públicas realizadas no Brasil, no Supremo Tribunal Federal.

As principais conclusões dessas pesquisas, em sua maioria empíricas, bem como as linhas teóricas norteadoras desses estudos, imprimiram possibilidades de um novo olhar para a ação de grupos de um lado, e também, simultaneamente, do comportamento judicial dos julgadores, do outro lado. A sequência dada a esta dissertação também levará em conta a intersecção e o diálogo direto e indireto com as ideias presentes dos estudos sobre

comportamento estratégico dos julgadores (conhecido como *modelo estratégico*<sup>84</sup> de tomada de decisão) (EPSTEIN; KNIGHT; 1998; RIBEIRO; ARGUELHES, 2013)<sup>85</sup>, bem como sobre os estudos referentes aos grupos de interesse<sup>86</sup> <sup>87</sup>. Ambas as chaves de interpretação das ações de cada um dos atores, grupos, ministros e Tribunal, podem ajudar a compreensão sobre a função que as audiências públicas exercem no contexto do controle de constitucionalidade brasileiro.

Antes de passar para a descrição e análise do conceito e regulamento das audiências públicas no contexto processual constitucional brasileiro, no entanto, apresento rapidamente, no próximo subtópico deste primeiro capítulo, a literatura já produzida sobre elas, a fim de justamente explicitar porque as audiências ainda merecem maior aprofundamento e como esta dissertação pode contribuir para esta tarefa.

---

<sup>84</sup> O modelo estratégico é compreendido da seguinte forma: “*This account rests on a few simple propositions: justices may be primarily seekers of legal policy, but they are not unconstrained actors who make decisions based only on their own ideological attitudes. Rather, justices are strategic actors who realize that their ability to achieve their goals depends on a consideration of the preferences of other actors, the choices they expect others to make, and the institutional context in which they act. We call this the strategic account because the ideas it contains are derived from the rational choice paradigm...*”. (EPSTEIN; KNIGHT, 1998, p.10).

<sup>85</sup> Ver também Jeffrey Segal e Harold Spaeth (2002) para uma discussão entre o modelo atitudinal e o modelo estratégico de comportamento judicial.

<sup>86</sup> Importa também para esta dissertação, as noções e discussões realizadas na literatura sobre litígio estratégico (CARDOSO, 2012; 2008; VIEIRA; ALMEIDA, 2011; GUIMARÃES, 2009; 2012; RADOMYSLER, 2011; GRAMANI, 2014; PENEN, 2014, GARAVITO, 2010-2011, nos estudos de grupos e articulações nacionais e na América Latina e GLOPPEN; GARGARELLA (2006), EPP, REKOSH (2005), INTERRIGHTS (2004) para estrangeira, e críticas em ROSENBERG (2008), pois, acredito que litígio estratégico, compreendido como um componente do *advocacy*, é também parte integrante das táticas desenvolvidas por grupos de interesse dentro de uma concepção mais ampla sobre lobby. Assim, as estratégias e articulações estudadas nestas pesquisas sobre os grupos que buscam transformação ou manutenção do *status quo* por meio de litígios paradigmáticos, especificamente naquilo que diz respeito à relação que estabelecem com o poder Judiciário, também colaboram para uma melhor compreensão do lobby exercido nesse espaço. Para uma compreensão sobre a noção de litígio estratégico aqui adotada: “*Strategic or impact litigation uses the court system to attempt to create broad social change. Impact lawsuits aim to use the law to create lasting effects beyond the individual case. The chief focus is law or public policy reform, rather than the individual client’s interests (as in the case in ordinary litigation), although they may both be an objective. [...] Strategic litigation is used in many traditional public interest law fields, including civil rights, access to justice, environmental law, personal injury law, labor rights, equality and freedom of expression. However, strategic litigation is also used by organizations that do not share a liberal human rights view of the world. This highlights the fact that successful strategic litigation may not always reflect the views of the electorate or even a significant minority thereof, but rather the views of its sponsors*”. (ERRC, INTERRIGHTS, MPG, 2004, pp. 35-38).

<sup>87</sup> São igualmente relevantes, para efeitos comparativos, os estudos realizados no Brasil sobre o instituto do *amicus curiae* (ALMEIDA, 2006;2012; 2015; MEDINA, 2008; LAURENTIIS, 2012).

### 1.3 Estudos sobre as audiências públicas brasileiras: o que se sabe até aqui?

As audiências públicas, como já foi falado na introdução, ainda é tema em aberto, justamente por não ter sido explorada ainda em sua totalidade de aspectos e dados. Os trabalhos feitos até hoje sobre as APs não foram capazes de revelar uma visão completa sobre a função que elas possuem no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, tanto para os ministros e ministras, quanto para os atores sociais.

Pode-se fazer uma organização da produção feita até hoje sobre essa ferramenta de participação social no controle de constitucionalidade separando-a em seis grupos, sem prejuízo de sobreposição<sup>88</sup>:

- (i) Pesquisas que elogiam e endossam as audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal enquanto novo mecanismo processual com potencialidade de pluralizar o debate constitucional ao permitir a entrada de novos intérpretes (MEDEIROS, 2007; MENDES; VALE, 2008-2009; LISBÔA, 2013; LEAL, 2014);
- (ii) Trabalhos que fazem estudos de caso com uma ou algumas audiências públicas, extraindo questões práticas sobre sua organização, estrutura e possível influência (VESTENA 2010; 2012; VIEIRA; CORRÊA, 2011; RAIS, 2011; LIMA, 2012; GUIMARÃES, 2012b; SILVA, 2012; LACOMBE; LEGALE; JOHANN, 2014; ALVES, 2014; FRAGALE FILHO, 2015);
- (iii) Estudos que descrevem a regulação das audiências públicas e suas modificações (ARIEDE, 2011; BUENO, 2012);

---

<sup>88</sup> Um mesmo trabalho poderia ocupar mais de um grupo. Por exemplo, o trabalho de Diogo Rais (2011) se encaixa tanto no grupo ii, quanto no grupo iii. Igualmente, o estudo de Fabrício Medeiros (2007) pode ser adequado tanto em “i”, quanto em “ii”. A formulação dos seis grandes grupos compoendo as vertentes já discutidas das audiências públicas do STF tem finalidade meramente didática e comporta diferentes rearranjos.

- (iv) Pesquisas que problematizam algum aspecto do discurso referente à concepção das APs, como a sua tecnicidade ou sua representatividade da sociedade brasileira (SILVA; AJOUZ, 2013; SOMBRA, 2016);
- (v) Trabalhos que olham para as APs como potencialidade de estabelecer diálogo social ou institucional (VALLE *et al.*, 2012; MENDES, 2012) e;
- (vi) Pesquisa que percebe a audiência pública como mecanismo institucional para a criação do direito constitucional (TUSHNET, 2015).

Parte desses estudos, alguns pertencentes ao grupo “i” acima, discutem em boa medida como a teoria de Peter Habërle (1997) sobre a interpretação pluralista e procedimental, alcunhada de “sociedade aberta dos intérpretes da constituição” foi consubstanciada no Brasil a partir da implementação das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. Essas pesquisas procuram apontar para o fato de as audiências públicas servirem como ferramenta que democratiza a hermenêutica constitucional, na medida em que permite que diversos membros da sociedade possam contribuir, por meio de uma participação ativa, para a interpretação das normas constitucionais.

As audiências públicas seriam, então, uma ferramenta e um espaço para a concretização da vertente ativa da cidadania, e não mais meramente passiva, dentro da noção de um Estado Democrático (LEAL, 2014, p.337). A leitura das APs enquanto meio processual que possibilita o quanto preconizado por Peter Häberle (1997), pode ser resumido na seguinte passagem:

E essa necessidade de abertura dos aspectos procedimentais deve e precisa, por sua vez, ser entendida também à jurisdição, contexto em que a realização de audiências públicas, pelos Tribunais, exsurge como um instrumento privilegiado de viabilização dessa participação, de forma institucionalizada e plural, no processo. (LEAL, 2014, p.337).

Já outra parte do conhecimento sobre as APs, formulado a partir de estudos de caso, apresentou como resultado a forma como as APs foram disciplinadas e experimentadas pelos membros do próprio Tribunal, face à



ausência de regulamentação interna do Tribunal, capaz de dar-lhes corpo e forma adequada. Esses estudos também começaram a apresentar críticas à respeito do desenho que algumas APs adquiriram. Estas críticas eram largamente construídas com base na expectativa em relação às APs que o próprio Tribunal havia criado a partir do seu discurso inaugural, na primeira audiência (referente ao caso das células tronco-embrionárias - ADI 3510). Esse discurso trouxe muito fortemente a questão do diálogo social e da função democratizante do instituto e, como será visto mais adiante nesta pesquisa, ele acabou imprimindo o tom para as próximas quatro audiências públicas que viriam depois dela.

Dessa forma, os estudos que tomaram como base para as suas críticas a experiência de uma ou algumas audiências sistematizaram alguns dados observáveis, sendo o principal deles a questão da ausência dos ministros e ministras durante a realização das audiências públicas. Também apontaram para o formato de contraditório judicial assumido por algumas audiências.

Ainda que todas essas construções críticas sejam valiosas, o problema enfrentado por pesquisas que se propõem a analisar um fenômeno tão idiossincrático como o das APs a partir de estudos de caso com pretensões generalizantes, acabam fracassando, pelo menos em parte, posteriormente no teste de confiabilidade<sup>89</sup> dos seus dados<sup>90</sup>. Isso porque, à medida que o número de audiências realizadas aumenta, cresce também a variedade de estruturas, atores e desenhos possíveis. Assim, analisar a primeira, a segunda ou a quinta

---

<sup>89</sup>Por confiabilidade, entendo: “Garantir que os resultados de pesquisa não sejam o fruto de circunstâncias acidentais constitui uma questão preocupante para as abordagens convencionais. É pela reprodutibilidade de seus resultados em condições similares que essas abordagens se certificam da confiabilidade dos resultados; isto é, de sua estabilidade, coerência, exatidão, e de seu valor de previsão.”. (LAPERRIÈRE, 1997, p.427). A natureza qualitativa dos estudos de caso revela que o “acidental” não é, por si só um problema, posto que a singularidade de cada caso estudado é que a riqueza do estudo. No entanto, quando há pretensão generalizante, deve haver um cuidado especial para aquilo que é determinante essencial do evento observado e aquilo que é acessório. Então, por mais que questões envolvendo confiabilidade encontre maiores problemas em pesquisas quantitativas, as pesquisas qualitativas também devem ter cautela na exposição dos dados gerados na observação.

<sup>90</sup> Nesse ponto, me refiro apenas às pesquisas que buscam na singularidade do caso concreto generalizar conclusões acessórias do caso que analisam. Como exemplo, cito o do tempo disponível para as exposições nas APs. Se, ao fazer o estudo do caso concreto da audiência sobre cotas, por exemplo, se concluir que toda e qualquer audiência possui estritamente 15 minutos de fala para cada participante, se estaria cometendo um erro, na medida em que houve, como será explorado no capítulo referente aos dados, audiências com tempo de exposição de 10 minutos e também de 20 minutos.

audiência pública e afirmar que pelo fato de algumas delas terem tido esse ou aquele formato e por isso todas as demais também serão assim, acaba caindo em um jogo de previsões pouco caro aos estudos empíricos em direito<sup>91</sup>.

A ausência de ministros e ministras nas audiências públicas e a falta de interação entre eles e os expositores, - que é o oposto do que acontece no campo das APs realizadas no Legislativo e Executivo, levaram alguns estudiosos a apresentarem críticas com base na ideia da inexistência de diálogo social entre o Tribunal e a sociedade. Conrado Mendes (2012), por exemplo, ao criticar o modelo de decisão do STF por apresentar alto grau de individualismo dos ministros e ausência de deliberação nas decisões do Tribunal<sup>92</sup>, depositou nas APs a expectativa de que elas pudessem incrementar o poder deliberativo do Tribunal, e por consequência a qualidade das decisões, naquilo que chama de fase pré-decisional, encarregada de motivar a contestação pública.

Também preocupados com a ausência de diálogo social, Valle *et al* (2012) apontam para o risco de utilização das APs apenas para fortalecer mais uma funcionalidade ativista jurisdicional do STF, decorrente, em grande parte, do desenho institucional que as APs possuem.

Essas pesquisas partem de uma compreensão normativa sobre o que *deveriam* ou *poderiam* ser essas audiências públicas e não olham para o que de fato elas são e como de fato funcionam<sup>93</sup>. Elas procuram, cada uma à sua maneira, adequar o instrumento à uma concepção normativa que não possui amparo na realidade decisional do Supremo. Nem os atores e atrizes que participam das APs buscam apresentar bons argumentos a fim de se chegar consensualmente a uma melhor resposta para o caso em disputa, nem mesmo os ministros e ministras se interessam em ouvir as participantes para captar os

---

<sup>91</sup> Apesar desta crítica, é importante ressaltar que pelo momento em que muitas dessas pesquisas foram feitas, de fato, só existiam ainda até cinco audiências públicas realizadas e os estudos de caso foram úteis para se conhecer as APs para além do discurso veiculado pelos membros do Tribunal e pela mídia.

<sup>92</sup> Para uma crítica à ausência de deliberação no STF ver SILVA (2013).

<sup>93</sup> A pesquisa de Valle *et al*, em seu capítulo 3, apresenta “O viver das audiências públicas no STF – crônica de uma experiência institucional em desenvolvimento”. Embora tenha revelado a experiência das cinco primeiras audiências públicas (células troco, pneus usados, aborto de fetos anencéfalos, judicialização da saúde e quotas raciais no ensino superior), as analisa a partir do pressuposto teórico do diálogo social com base na teoria do alcunhada de *many minds*.

melhores argumentos e promoverem um grande diálogo com lastro deliberativo. A ferramenta parece ter outras finalidades e outros propósitos.

Todos os envolvidos, participantes e julgadores, funcionam em diferentes chaves, que não esta da deliberação e da busca consensual pela melhor resposta. Assim, não daria para exigir dos atores que buscam maximizar seus interesses de *policy*, que cedessem sem resistência e sem negociar argumentos, quando estivessem diante da suposta “melhor resposta judicial”. O ponto é que talvez as audiências não tenham o perfil desejado para promover um incremento na capacidade deliberativa do Supremo.

Para os fins desta pesquisa importam especialmente as discussões trazidas por Carolina Vestena (2010; 2012). A autora também teve como pressuposto para as comparações dos seus resultados finais, inclusive para a comparação com sua hipótese de trabalho teórico, o discurso do STF referente à função das audiências públicas. Ao final, chegou-se à conclusão que as audiências públicas não significam democratização das estruturas do STF, na medida em que reproduzem o formalismo intrínseco à atuação dos tribunais com “*roupagem mais sofisticada*” (VESTENA, 2012, p. 1017). No entanto, apesar de algumas ressalvas à metodologia de pesquisa aplicada pela autora<sup>94</sup>, o estudo trouxe dados interessantes, como o fato de que os principais atores que participaram das cinco primeiras audiências eram “especialistas”<sup>95</sup> e que o grau de impacto das exposições nos votos dos membros do Tribunal é muito baixo.

---

<sup>94</sup> Como já foi falado algumas vezes nesta pesquisa, medir influencia ou grau de impacto em votos e decisões é sempre uma tarefa bastante árdua. É praticamente impossível se traçar com certeza a correlação entre a fala de um participante e o uso pelo ministro ou ministra. Para tanto, no mínimo, isso teria de ser explicitado pela julgadora. Além disso, não ficou claro na descrição metodológica da autora como foi feita a seleção dos argumentos das exposições e como foi cruzada com os votos dos julgadores. Também acredito que para tentar aumentar ao máximo o grau de aproximação entre os argumentos dos expositores e o voto dos julgadores, a autora também deveria ter eliminado os argumentos repetidos presentes nas outras peças judiciais que informa ao processo, como as próprias petições iniciais e demais manifestações processuais (como do Advogado Geral da União – AGU, Procurador-Geral da República – PGR e dos *amici curiae* quando presentes). Ainda assim, seria insuficiente para saber se o argumento utilizado por uma ministra ou ministro veio de sua cabeça, de sua formação cultural, de sua preferência pessoal ou profissional, ou ainda, se foi aleatório e fruto da conjuntura política, econômica e social do país. Daí a dificuldade de se medir impacto e influência.

<sup>95</sup> Segundo Vestena (2012, p. 1007): “*Na categoria Especialista, foram reunidos pesquisadores, professores e técnicos especializados no tema*”. A autora, no entanto, não deixa claro o que entende por “técnico no tema”, o que a depender do que isso signifique, poderia apresentar outros resultados para a pesquisa.

Nesse sentido, diante de um campo eclético de pesquisas e estudos elaborados sobre as audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a presente dissertação ainda se mostra necessária, pois amplia o espectro de dados observados (a totalidade das audiências realizadas até a presente data, ou seja, dezenove APs<sup>96</sup>) e apresenta uma abordagem metodológica descritiva, que ao final, poderá dizer qual a verdadeira função das audiências públicas realizadas no STF até os dias atuais. Além disso, como quase a totalidade dos estudos anteriores a esse, direta ou indiretamente, construíram suas análises pautadas nos discursos realizados pelos ministros e ministras do Supremo, é importante também sistematizar e apresentar o que de fato têm sido o conteúdo desses discursos e compará-los.

Dois pontos ainda merecem destaque. O primeiro é o de que, nesta dissertação, se deu uma atenção especial para os atores e atrizes que participaram das APs, ou seja: aos expositores e ministros, suas apresentações e seus discursos. Isso porque a base teórica que fundamenta os indicadores de observação diz justamente respeito à forma como esses atores encaram a função das APs. O segundo ponto é o de que optei por não fazer um estudo de influência das audiências públicas nas decisões do Supremo, já que (a) o número de acórdãos publicados até a data de fechamento da parte empírica desta pesquisa é baixo, ou seja, apenas sete e; (b) por desconfiar da verdadeira possibilidade de se construir relações causais explicativas fortes o suficiente em estudos deste tipo, conforme já expressei em outras passagens deste trabalho.

A seguir, passarei a uma breve análise e descrição do arcabouço legislativo que desenha formalmente a realização das audiências públicas. Seria impossível conhecer à fundo o mecanismo da audiência pública sem antes conhecer qual o desenho normativo que a insere no contexto do controle de constitucionalidade brasileiro.

---

<sup>96</sup> Por óbvio que estudos futuros sobre as audiências públicas poderão apresentar um número ainda maior de casos, à medida que outras audiências forem realizadas. Assim, este estudo também poderá servir de base comparativa para as futuras pesquisas, caso sejam agregadas outras características ou modificações à função exercida pelas audiências públicas no STF.

## **CAPÍTULO 2. PROCESSO CONSTITUCIONAL NO BRASIL E A INTRODUÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

No capítulo anterior, em um primeiro momento, foi discutido como o fenômeno da judicialização da política contribuiu fortemente para arrastar o Judiciário, precisamente o Supremo Tribunal Federal, para o centro das questões políticas do país. Com a ampliação das portas de acesso ao Tribunal, especialmente no controle concentrado de constitucionalidade, os demais atores sociais puderam participar mais ativamente do cenário político, levando seus interesses para primeiros, segundos ou terceiros *rounds* de disputas.

O artigo 103 da Constituição Federal, como já foi largamente discutido no item 1.1 supra, expandiu o rol de atores legitimados a participar do controle concentrado de constitucionalidade, trazendo desde a figura já conhecida do Procurador-Geral da República (PGR), até partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. O STF, no entanto, a partir de uma interpretação restritiva sobre este artigo, limitou sensivelmente a entrada de alguns outros atores.

Mesmo antes da interpretação dada ao STF, o artigo 103 da CF/88 excluía (e exclui) de sua previsão de pessoas e entes legitimados a participarem do controle concentrado de constitucionalidade a entrada de movimentos sociais e organizações não-governamentais defensoras de direitos, por exemplo. Igualmente, a interpretação restritiva do inciso IX deste mesmo artigo<sup>97</sup>, que diz respeito às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, inviabilizou que determinados tipo de associações de trabalhadores, como a CUT, ou entidades de classe sem fins profissionais ou econômicos, como a UNE, ficassem impedidos de se manifestar diretamente nas ações de controle constitucional (ADI, ADC, ADO e ADPF).

---

<sup>97</sup> Para um maior detalhamento sobre as interpretações restritivas despendidas pelo STF a este inciso, ver notas 34, 35 e 36 supra deste trabalho.

Assim, formou-se um cenário em que grupos, organizações e entidades já antes excluídos, ou pouco amparados, nas esferas de poder político, continuassem de fora também da atuação direta, via controle concentrado de constitucionalidade, do poder Judiciário. Esses grupos, no entanto, se beneficiaram das legislações infraconstitucionais elaboradas em 1999 para disciplinar as ADIs, ADCs e ADPFs. A lei nº 9.868/99, que disciplina as ADIs e ADCs e a lei nº 9.882/99 que regulamenta a ADPF, trouxeram em seus artigos as previsões dos institutos do *amicus curiae* e da audiência pública, que como comentado no capítulo referente ao lobby no poder Judiciário, servem como mecanismos para que todo tipo de organização, grupo ou entidade se manifeste sobre algum interesse seu.

Assim, neste segundo capítulo, discutirei como e por quais motivos a introdução legislativa das audiências públicas trouxe mudanças ao sistema de controle de constitucionalidade, a justificção formal para a sua introdução, a visão da doutrina sobre o mecanismo e, por fim, a sua regulamentação.

## **2.1 Audiências Públicas: introdução legislativa, justificção e mudanças no processo constitucional**

Antes de passar a uma análise focada nas audiências públicas, cabe tecer alguns comentários sobre o instituto do *amicus curiae*<sup>98</sup>, especialmente naquilo em que guarda semelhança com as audiências públicas. Isso porque, o direito processual brasileiro possui discussões especializadas no *amicus curie* e pouca coisa já traçada sobre as audiências públicas. Nesse sentido, é interessante usar o conhecimento produzido sobre aquele mecanismo, naquilo em que guarda relação com as APs.

---

<sup>98</sup> A figura do *amicus curiae* está prevista no art. 7º, §2º-da lei nº.9.868/99:

“Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 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.”.

O *amicus curiae*, como um terceiro interveniente no processo judicial (BUENO, 2012, p. 1022), não pode ser confundido com as “partes” que levam o caso para uma decisão. Ele é um terceiro justamente porque não é parte da relação processual, isso, contudo, não faz dele um agente desinteressado na questão posta em juízo. Pelo contrário, demandar um total desinteresse por parte do *amicus curiae* seria aniquilar uma das facetas dessa via de participação na disputa constitucional (NEVES, 2013, p.209).

Os grupos e indivíduos que se utilizam do *amicus curiae*, e entendo que as audiências públicas tenham interpretação similar nesse quesito, funcionam como legítimos portadores de um interesse institucional<sup>99</sup>. Nas palavras de Cássio Scarpinella Bueno (2012, p.1023):

O que enseja a intervenção desse terceiro no processo – é este o seu traço característico – é a circunstância dele ser, desde o plano material, legítimo portador de um “interesse institucional”, assim entendido o interesse que ultrapassa a esfera jurídica de um indivíduo e que, por isso mesmo, só pode ser compreendido como um interesse metaindividual, típico de uma sociedade pluralista e democrática. Um interesse que assim desenhado, é titularizado por grupos ou por segmentos sociais mais ou menos bem definidos e que se encontra disperso também no próprio Estado. [...]. Um interesse, contudo, que tende a ser afetado pelo que vier a ser decidido no processo. Não fosse assim e não haveria razão nenhuma que justificasse a intervenção.

Nesse sentido, a intervenção realizada pelos participantes via *amicus curiae* ou por meio das audiências públicas em processo “alheio” estaria autorizada processualmente por conta da existência desse interesse institucional que permite que os interessados levem aos julgadores informações e argumentos sobre os impactos que a futura decisão acarretará ao seu grupo. Justamente por interpretar essas ferramentas como um direito de ação disponível àqueles que poderão ter suas esferas de direitos e interesses impactados pela decisão é que

---

<sup>99</sup> Daniel Neves (2013, p. 209) também credita a importância do *amicus curiae* na capacidade que esse mecanismo tem de revelar um interesse institucional. Para ele, contudo, esse interesse individual estaria associado mais à sua percepção de que ele “...é voltado à melhor solução possível do processo por meio do maior conhecimento da matéria e dos reflexos no plano prático da decisão. Assim, para o autor, a legitimidade do *amicus* para ingressar no processo, residiria justamente nesse chamado *interesse jurídico* (2013, p.209), que é diferente do interesse público e também é diferente do interesse subjetivo das partes diretamente vinculadas à contenda.

ambos devem funcionar com a maior transparência possível por parte do Tribunal, que chancela ou denega a sua participação, como será visto mais adiante.

Diferentemente de alguns autores (como o próprio Cássio Bueno, citado acima), discordo da visão de que ambos os instrumentos, *amicus* e audiências públicas, legitimem o papel exercido pelo Tribunal Constitucional. Isto porque a legitimidade democrática do poder Judiciário não provém, pelo menos não da forma como está configurado na Constituição Federal, de sua capacidade de ouvir os diferentes interesses existentes na sociedade para formar a sua convicção. A legitimidade do julgador provém da sua previsão constitucional enquanto tal, desde que siga os requisitos da imparcialidade, devido processo legal, contraditório e paridade de armas respeitadas àqueles que participam da questão jurídica.

Esses instrumentos processuais, todavia, podem incrementar e agregar à qualidade das decisões tomadas pelas ministras e ministros do Tribunal. Não porque sejam ferramentas inerentemente capazes de criar um espaço deliberativo ideal e pluriparticipativo. Mas sim porque, como já dito anteriormente neste trabalho, os ministros e ministras do STF - assim como todo e qualquer encarregado da função de julgar - são incapazes de terem domínio sobre a existência de todos os interesses envolvidos numa contenda.

A lei nº.9.868/99, em seus artigos 9º, §§ 1º e 3º e 20 §§ 1º e 3º e a lei nº.9.882/99 em seu artigo 6º, §1º, trouxeram a previsão das audiências públicas para o bojo do controle de constitucionalidade. Diz o texto destes artigos:

**Lei nº.9.868/99:**

Art. 9º (...)

§ 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.**

§ 2º (...)

§ 3º As informações, perícias e **audiências** a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator.

Art. 20 (...)

§ 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.**

§ 2º (...)

§ 3º As informações, perícias e **audiências** a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator. (Grifos meus).

#### **Lei nº.9.882/99:**

Art. 6º (...)

§ 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.** (Grifos meus).

Assim, como se pode ver do texto das leis, a primeira referente às ADIs e ADCs<sup>100</sup> e a segunda referente às ADPFs, por detrás das previsões legais, há uma ênfase no caráter informativo das audiências públicas. O relator, a partir dessas legislações, ganhou a prerrogativa de convocar audiência pública quando houver: a) necessidade de esclarecimento de **matéria** ou; b) necessidade de esclarecimento de circunstância de **fato** ou c) notória **insuficiência das**

---

<sup>100</sup> O art. 12-E desta mesma lei garante que os dispositivos que disciplinam as ADIs e ADCs sejam replicados para as ADOs.

**informações** existentes nos autos. Para suprir esse déficit de informação, então, o relator poderá convocar a AP para ouvir depoimentos de pessoas com **experiência e autoridade** na matéria, ou seja, pessoas com um saber diferenciado em relação à questão debatida em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Note-se que o verbo utilizado pela legislação é o “ouvir”, deixando claro a natureza oral deste mecanismo.

Logo, de acordo com essas duas leis, que foram as que primeiramente trouxeram as APs para o STF, não há qualquer indício de que, em realidade, a ferramenta possa ou deva ser utilizada por grupos para que eles veiculem seus interesses e se posicionem sobre uma dada demanda. Não há também qualquer sinal de que, na verdade, a ferramenta possa ser usada por grupos que queiram opinar sobre uma questão que terá implicação em suas esferas de interesses. Inexiste sinalização de que a ferramenta pudesse ser utilizada para que aqueles ausentes do rol do art. 103 da CF/88 pudessem se mobilizar. Não há, menos ainda, qualquer indicação de que esta ferramenta pudesse se tornar um espaço para a realização do lobby no poder judiciário por grupos perdedores e vencedores nas esferas de poder majoritário.

Assim, no conteúdo normativo, é possível encontrar muitas semelhanças entre o instituto das APs e as atividades desenvolvidas por peritos, por exemplo. Esses profissionais têm como função analisar objetivamente uma situação fática e opinar de forma técnica na matéria. Eles informam aos julgadores a partir de seus conhecimentos técnicos em determinada área.

A Exposição de Motivos da Lei n° 9.868/99 remete a realização das APs como uma oportunidade inovadora com o propósito de que haja um aprofundamento no processo de conhecimento desenvolvido no controle de constitucionalidade. A ideia é a de que haja uma investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos:

Outra inovação consta dos arts. 9°, 1°, e 20, § 1°, do anteprojeto, que autorizam o relator, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existente 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.

[...]

Hoje, não há como negar a "comunicação ente norma e fato" (*Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt*), que constitui condição da própria interpretação constitucional (cf., *Marenholz zwischen Wissenschaft und Richterkunst*, Homenagem aos 70 anos de Konrad Hesse, Heidelberg, 1990, p. 53 (54)). É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos (Marenholz, op. Cit. P. 54). Tem-se, assim, a proposta de um novo instituto que, se adotado, servirá para modernizar o processo constitucional brasileiro [sic].<sup>101</sup>

Ao olharmos para a legislação que inaugurou a previsão sobre as APs no Brasil, enxergamos a predominância do seu aspecto informacional que, no processo de conhecimento do controle concentrado de constitucionalidade, objetiva revelar a relação fato-norma de forma integrada. Já que não há uma lide no controle concentrado e nem "partes" dentro da compreensão de que há algo a ser pedido em face de alguém. Assim, no processo de conhecimento em questões de controle concentrado, em que se questiona a constitucionalidade de uma norma, a maior fonte de conhecimento deve vir ou do fato, ou da matéria que subjaz a esse fato, bem como das informações constantes nos autos do processo. Se o conhecimento de alguma dessas três fontes for precário, o relator pode requisitar a realização de audiências públicas.

Com ambas as leis acima citadas, o ministro relator do caso ganhou destaque e importância na arquitetura desenhada para as audiências públicas. Por ser o ministro ou a ministra que primeiro analisa, relata e vota na causa, é justamente quem deve se preocupar ao máximo com a instrução do processo e com a integralidade das informações adquiridas durante o processo de conhecimento<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Exposição de Motivos nº 189, de 7 de abril de 1997, do sr. Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. – Lei 9.868/99. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9868-10-novembro-1999-369587-exposicaodemotivos-150030-pl.html>>. Último acesso: 16 de novembro de 2016.

<sup>102</sup> Para maiores informações sobre a função e o poder da figura do relator no STF, ver SILVA (2015).

A despeito dessa sua reconhecida importância na formulação das decisões no controle de constitucionalidade, ao concentrar todo o poder convocatório das audiências públicas nas mãos do relator, a legislação infraconstitucional deu margem a arbitrariedades. Assim, como os parâmetros para a sua convocação são bastante abrangentes e também de inteiro domínio da figura do relator (quem atesta se a matéria é vaga? Quem atesta se o fato está ou não bem compreendido? Quem irá dizer se há ou não informações suficientes nos autos?), sempre há margem para arbitrariedades no campo da necessidade ou não de convocação das audiências públicas. Mesmo que a sociedade civil ou outra ministra ou ministro do Tribunal entenda que um dado caso é complexo e que há poucas informações a respeito da matéria ou do fato nos autos, ninguém poderá compelir o relator a convocar audiência pública se ele não desejar. Sua decisão é uma prerrogativa e como tal não comporta questionamentos.

Embora a decisão produzida em sede de controle concentrado de constitucionalidade seja *erga omnes* e tenha efeito vinculante, ou seja, atinja e obrigue a todos da sociedade, apenas o relator poderá decidir sobre a necessidade de convocação ou não das audiências públicas. Assim, mesmo dentro da lógica dessas duas leis até aqui analisadas – qual seja: a de que as APs são meios instrutórios e servem para o esclarecimento e formação de convicção do julgador durante a fase de conhecimento –, mesmo assim há excessivo poder nas mãos do relator ou relatora. Isso porque, como o julgamento se dá de forma plenária, ou seja, com os 11 membros do Tribunal, os outros ministros e ministras também deveriam, no mínimo, poder opinar e deliberar sobre a necessidade de convocação ou não das audiências públicas.

São 11 julgadores, logo, 11 opiniões serão formadas a respeito de um dado tema, normalmente com teor de política pública. Igualmente, são 11 diferentes fontes de dúvidas sobre um mesmo caso. No mínimo, portanto, mais de um ministro ou ministra (e por que não o Tribunal inteiro) deveria estar apto a rever a decisão do relator de, por exemplo, dispensar a realização das audiências públicas.

As leis nº 9.882/99 e nº 9.868/99 foram as pioneiras a preverem a realização das APs no âmbito do STF, transplantando uma prática já costumeira no Legislativo e no Executivo (RAIS, 2011) para a cúpula do poder Judiciário. No entanto, seus termos são vagos e contém poucas instruções para a organização e estruturação desse instrumento dentro do Tribunal. Assim foi que, 10 anos após a promulgação dessas leis infraconstitucionais, em 18 de fevereiro do 2009, o STF alterou o seu Regimento Interno e, com a emenda regimental nº 29/09, incorporou a prática das audiências públicas também em sua normativa interna. É sobre sua regulamentação que tratarei no próximo item.

## **2.2. Regimento Interno e emenda nº 29/09: a abertura do procedimento e as transformações na função das audiências públicas**

Quando a emenda regimental nº29 de 2009 introduziu modificações no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), em fevereiro de 2009, já haviam ocorrido três audiências públicas (sobre pesquisas com células tronco, importação de pneus usados e aborto de fetos anencéfalos). Já haviam, então, sido proferidos pelos membros do STF discursos introdutórios sobre as APs e estes discursos e experiências iniciais levaram às alterações que seriam materializadas na previsão regimental.

Avaliarei os discursos proferidos pelos ministros e ministras nestas três primeiras audiências públicas (bem como nas demais) em seção específica sobre eles nesta pesquisa. Por ora, é importante apenas ressaltar aquilo que já foi dito em outras passagens: a primeira audiência pública trouxe um impacto significativo em termos de discurso do Tribunal em relação às audiências públicas. Esse discurso equipou as APs com funções muito diferentes daquelas desenhadas pelas legislações infraconstitucionais estudadas acima. Foram-lhes atribuídas as funções de democratizar o Judiciário, de ampliar e pluralizar o debate constitucional e de legitimar as decisões do STF.

A vagueza das orientações infraconstitucionais, somadas ao contexto destes discursos das três primeiras experiências com as APs, marca e influencia o texto trazido pela emenda regimental nº29/09. Os artigos por ela inseridos no RISTF buscaram instrumentalizar um procedimento que fosse capaz de unir agora tanto às previsões normativas anteriores, como que pudessem dar cabo às novas concepções sobre a funcionalidade deste mecanismo, ou seja, que ampliasse a participação social e que enriquecesse com informações o processo de decisão.

A emenda 29/09 introduziu no RISTF os artigos. 13, XVII, XVIII, 21, XVII, 154, III e parágrafo único e, por fim, o artigo 363. O artigo 13 trata das competências destinadas à Presidência do STF. Os seus incisos XVII e XVIII, em especial, tratam especificamente da audiência pública no seguinte sentido:

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.<sup>103</sup> . (Grifos meus).

A partir desta nova normativa, algumas modificações foram introduzidas. Uma delas diz respeito à legitimação para convocar as audiências públicas. Além do relator da ação, o Presidente do Tribunal também se tornou legitimado para propor a realização das APs. Essa alteração, inclusive, possibilitou que a audiência relativa à judicialização da saúde, quarta audiência promovida pelo STF, fosse convocada pelo Presidente do Tribunal à época, o ministro Gilmar Mendes. Apesar disso, até hoje, como será visto com maior detalhe no capítulo 3,

---

<sup>103</sup>

das 20 audiências convocadas, apenas esta única foi convocada pelo membro do Tribunal ocupante do cargo da presidência.

Outra modificação importante contida neste artigo, e reproduzida no artigo 21, inciso XVII do regimento<sup>104</sup>, diz respeito aos requisitos para a convocação das APs. O presidente ou o relator terão de olhar para além da necessidade de esclarecimento de questões ou circunstâncias fáticas. Com a introdução destes artigos, eles terão de se atentar também para o fato de aquele caso ter ou não repercussão geral e interesse público relevante. Ambos os termos são relativamente vagos, sendo o segundo mais que o primeiro. O que de fato é um caso que tenha repercussão geral? Todos os casos que chegam ao Supremo não são casos de relevante interesse público?

De novo os termos da normativa que disciplina as audiências públicas são abertos o suficiente para garantirem uma atuação arbitrária da ministra presidente ou da ministra relatora. A partir da inserção desses critérios amplos, contudo, o RISTF permitiu que as audiências públicas fossem convocadas também para casos do controle difuso de constitucionalidade, desde que respeitados os critérios de repercussão geral e de interesse público. Tanto é assim que das 19 APs realizadas até hoje, seis tiveram como pressuposto ações do controle difuso.

Não há nos 19 despachos convocatórios analisados nesta pesquisa<sup>105</sup>, especialmente nas 16 que vieram depois da emenda n.29/09, nenhuma indicação do que exatamente o STF entende por repercussão geral e interesse público relevante. O termo “interesse público relevante” é bastante amplo e pode ser que diga respeito às considerações sobre o impacto que o tema daquela audiência pode vir a ter na sociedade como um todo ou em parte dela. Já o termo “repercussão geral” pode ter sua delimitação emprestada do mecanismo da Repercussão Geral existente nos recursos extraordinários:

---

<sup>104</sup> “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.”.. (Grifos meus).

<sup>105</sup> Como já foi dito, a vigésima audiência pública realizada no STF ainda não foi realizada e, por este motivo, não teve os seus documentos oficiais analisados nesta dissertação.

Art. 322. [...]

Parágrafo único. Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões que, relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassem os interesses subjetivos das partes<sup>106</sup>.

No caso do empréstimo do termo, para que o caso seja reconhecido como detentor de repercussão geral, ele teria que ter, portanto, questões econômicas, políticas, sociais ou jurídicas que superassem os interesses das partes envolvidas diretamente no caso. Mesmo com essa interpretação sistemática do termo “repercussão geral”, os parâmetros continuam vagos e pouco ajudam para uma delimitação precisa dos critérios para a convocação das audiências públicas. A amplitude dessas balizas acaba por, mais uma vez, dar considerável margem de ação ao relator ou presidente do Tribunal e, como consequência, traz consigo uma falta de clareza e transparência para o instituto.

O fato de a decisão ser irrecorrível, conforme expresso no inciso XVIII dos artigos 13 e 21 do RISTF, dá ainda mais poder ao relator e ao presidente que decidir convocar ou não uma audiência pública. O ato de convocar ou não a audiência pública já é, de acordo com a própria legislação disciplinadora das APs, uma liberalidade do ministro relator ou presidente do Tribunal. A irrecorribilidade poderia ser interpretada como uma decorrência natural desse poder.

Todavia, recorrer de uma decisão de não convocar uma AP, por exemplo, poderia ser uma forma de questionar a autoridade responsável pela convocação, bem como uma maneira de garantir maior transparência para esse tipo de decisão do Tribunal, principalmente após as previsões de “repercussão geral” e “interesse público relevante” como critérios para a convocação. Seria, assim, um modo de repassar o ônus do poder de convocação para os próprios atores responsáveis por esse ato. A falta de clareza e objetividade das cláusulas que estabelecem os requisitos para a convocação poderia ser minimamente corrigida pela possibilidade de recurso de uma decisão de convocação ou não das APs.

---

<sup>106</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Regimento Interno, 2016.



Ainda sobre as novidades introduzidas pela emenda regimental 29/09 estão a atenção especial dada à publicização das audiências e a tentativa de criar balizas gerais para a estrutura das audiências públicas. Essas duas novidades estão contidas no artigo 154, III e parágrafo único e incisos do RISTF:

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. (Grifos meus).<sup>107</sup>

A publicidade garantida às audiências públicas se relaciona tanto à (a) divulgação da sua convocação (inciso I do parágrafo único); (b) divulgação dos seus participantes e procedimentos (inciso III do parágrafo único); (c) sua transmissão por veículos de comunicação de acesso aberto a toda a população, por meio da TV Justiça e pela Rádio Justiça (inciso V do parágrafo único) e; (d)

---

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Regimento Interno, 2016.

registro e juntada do seu conteúdo aos autos do processo (inciso VI do parágrafo único).

A estrutura geral do procedimento das APs está contida nos incisos I, II, III e IV. Cada audiência pública, a partir da emenda regimental aqui estudada teve de ter (a) despacho convocatório amplamente divulgado, contendo inclusive o prazo máximo para que haja a indicação das pessoas a serem ouvidas; (b) participação ampla das diversas correntes de opinião no tema discutido, defensores e opositores (materialização do caráter binário e contraditório das APs); (c) seleção e divulgação da lista de habilitados por parte do ministro que convocar as APs, seja ele o relator da ação ou o presidente do Tribunal; (d) determinação da ordem dos trabalhos (como sequência de manifestações e período de intervalos) por parte da ministra relatora ou presidente do Tribunal; (e) fixação do tempo de fala que cada expositora disporá em sua manifestação por parte da ministra relatora ou presidente do Tribunal; e (f) limitação por parte do ator ou atriz participante da audiência pública a se manifestar dentro do tema ou questão em debate naquela AP.

De fato, como será visto no próximo capítulo desta dissertação, este tem sido o esqueleto geral dado às audiências públicas e seguido por todos as ministras e ministros. Apesar disso, é possível se observar dos dados gerados nas 19 audiências públicas que, por mais que a estrutura geral tenha sido largamente empregada pelos membros do Tribunal, os termos vagos e amplos dos artigos 13 e 21, inciso XVII, somados ao grande poder concentrado nas mãos do relator ou presidente do STF, faz que cada audiência reflita o perfil de cada ministro ou ministra.

O resultado disso é que inexistente um único perfil das audiências públicas, apesar do esforço do artigo 154, parágrafo único do RISTF. Ao mesmo tempo em que ele garante os parâmetros gerais, o art. 154, parágrafo único, expõe as limitações e as fragilidades do Tribunal em lidar colegiadamente com o instituto das audiências públicas.

O quadro 2 comparativo sistematiza o texto das leis n. 9.868/99 e 9.882/99 e o texto do RISTF que disciplina as audiências públicas.

**Quadro 2. Regulamentação das Audiências Públicas na Legislação Brasileira**

Lei n. 9.868/99	<p>Art. 9º          (...)                   § 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. *                   * O texto se repete para o art. 20, §1º</p>
Lei n. 9.882/99	<p>Art. 6º          (...)                   § 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.</p>
RISTF	<p>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.</p>
RISTF	<p>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.</p>

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

Ao comparar os textos normativos que regem as audiências públicas realizadas no STF, percebe-se da redação das leis 9.868/99 e 9.882/99 até a chegada da incorporação da ferramenta pelo RISTF, que houve um alargamento dos objetivos na convocação das APs. Antes, a ideia transmitida era da função informativa que esse mecanismo deveria ter. As audiências públicas seriam usadas para suprir o Tribunal com a informação necessária para que a ministra ou ministro formasse a sua convicção a respeito dos fatos ou matéria por detrás dos

fatos do caso. O poder de convocação era inteiramente da ministra relatora e só havia possibilidade de realiza-las no controle concentrado de constitucionalidade.

Depois, com a redação dos artigos do RISTF, é possível se perceber uma alteração do enfoque dados às audiências públicas. Elas deixaram de ter como função precípua apenas a informação que informa a norma ou a matéria e passaram a também ter uma preocupação com a participação da sociedade em si. Isso porque, da leitura do art. 154, parágrafo único e seus incisos, se nota que mesmo quando há informação a ser trazida para o Tribunal, a ministra presidente ou relatora do caso, deve se preocupar com a pluralidade de ideias e correntes a serem apresentadas. Assim, as opiniões e posicionamentos diversos, em possível contraditório de ideias, também passaram a ser valorizados pelo Tribunal, incorporando a ideia já contida no discurso de alguns ministros do STF em experiências anteriores à emenda 29/09.

Igualmente, a redação dos artigos do RISTF trouxe a possibilidade, como já estudado acima, do Presidente do Tribunal convocar audiências públicas sobre temas debatidos no âmbito do STF. Além disso, a emenda 29/09 estendeu a possibilidade de haver APs também no âmbito do controle difuso de constitucionalidade. Essa ampliação parece indicar que o mais relevante não era entender o fato que informa a norma, como expresso na Exposição de Motivos da lei n. 9.868/99, mas sim, saber os impactos de sua futura decisão nos interesses envolvidos no caso cuja audiência pública foi convocada.

A inserção dos critérios da “repercussão geral” e “interesse público relevante” para a convocação, também parecem apontar para essa linha de raciocínio, na medida em que não faria sentido que o ministro ou ministra avaliasse a presença desses dois requisitos para que meramente pudesse obter mais informações de especialistas e autoridades<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Outra possível explicação para a criação de filtros na convocação de audiências públicas talvez seja o receio de que o uso desta ferramenta se torne muito recorrente no Tribunal e que isso traga uma sobrecarga de trabalho a esta instituição. Não são raras as falas dos ministros e ministras quanto ao trabalho que é organizar e executar uma audiência pública, tanto para os seus gabinetes, quanto para os demais funcionários do STF. Trava-se a agenda do ministro relator ou presidente, bem como são utilizados as dependências e os servidores do STF para a realização das APs.

Ao serem analisadas as normativas que disciplinam as audiências públicas, é possível dizer, então, que a partir desse mecanismo (bem como do *amicus curiae*) houve uma abertura formal do STF às opiniões e aos interesses de alguns segmentos da sociedade. A abertura é formal, porque aqui se discute apenas a regulamentação desse mecanismo. Mas é importante chamar a atenção desde já para o fato de que abertura só se concretiza após a avaliação de outras duas etapas da execução das audiências públicas: (i) transparência na fase da habilitação e seleção dos expositores e; (ii) ônus argumentativo e enfrentamento das opiniões e informações prestadas pelos atores sociais que dela participam.

Outra alteração que indica para a abertura do STF à participação social, é o fato de não haver mais restrição de sua convocação ao espaço do controle concentrado de constitucionalidade. No caso do controle difuso, não importam mais somente os interesses das partes legítimas do processo, pois a partir dos critérios da repercussão geral e do interesse público relevante para a convocação das audiências públicas, tem-se uma concepção mais dilatada de interesses e a subjetivação do caso conferida às partes deixa de ser elemento definidor da relação processual naquele instante. Saber as opiniões e interesses dos outros indivíduos e grupos impactados pela decisão do Supremo parece também encontrar respaldo nesta mudança trazida no RISTF.

A emenda 29/09 trouxe muitas inovações às audiências públicas. Todas elas indicam para uma preocupação maior com a participação da sociedade civil. Essas novidades também repercutem na própria noção que se tem de controle de constitucionalidade e que será explorado no item a seguir deste trabalho.

### 2.3 Do Processo “Objetivo” às Audiências Públicas: mudanças no controle de constitucionalidade brasileiro

O controle de constitucionalidade brasileiro<sup>109</sup> sofreu diversas alterações desde o início do processo de judicialização. Como foi visto, as portas de entrada para a atuação direta se alargou<sup>110</sup>, permitindo que diversas atrizes e atores antes sem acesso ao Tribunal pudessem levar os seus pleitos diretamente à juízo. Esse fenômeno de abertura das portas de acesso, por si só, contribuiu significativamente para acentuar o caráter contencioso do controle concentrado, fazendo com que ficassem cada vez mais evidentes os interesses que estão em jogo em torno das disputas pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma norma.

A introdução da figura do *amicus curiae*<sup>111</sup> e das audiências públicas também colaborou para o aprofundamento deste novo caráter aberto e contraditório do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. Ambas as ferramentas permitiram que aqueles que não têm o acesso direto pudessem, também, opinar, argumentar e se expressar sobre uma dada questão.

Assim, sob dois aspectos as audiências públicas modificaram o controle de constitucionalidade brasileiro, antes visto como um processo estritamente objetivo, sem lide e sem interesses individualmente identificáveis. O primeiro, analisado principalmente, mas não exclusivamente, frente às leis n. 9868/99 e n. 9882/99, diz respeito à possibilidade de trazer ao processo “sem fatos concretos”<sup>112</sup> um procedimento instrutório. Os ministros e as ministras do Supremo puderam, a partir destas normas e também das previsões do RISTF, buscar elementos probatórios que pudessem ajudá-los a formar o seu

---

<sup>109</sup> Para saber mais sobre os tipos de controle de constitucionalidade, sobre o binômio concentrado *versus* difuso e para críticas quanto à abordagem reducionista a esses temas, ver Silva (2009). Apesar das críticas pertinentes feitas pelo autor, aqui nesta pesquisa, por serem as audiências públicas instrumentos institucionais de cunho processual, faz sentido manter a distinção e abordagem “controle concentrado *versus* controle difuso”.

<sup>110</sup> Me refiro ao artigo 103 da CF/88.

<sup>111</sup> Para saber mais sobre o funcionamento, atores participantes e impacto das argumentações dos *amici curiae* no direito brasileiro, ver Almeida (2015).

<sup>112</sup> Isso no controle concentrado de constitucionalidade

convencimento sobre o conteúdo de uma norma e sua compatibilidade ou não com a Constituição.

As audiências públicas funcionam como um canal para que os ministros do STF busquem esses elementos junto aos especialistas e às autoridades experientes no tema subjacente à aplicação da norma constitucional. Assim é que, junto aos outros mecanismos também previstos nas legislações citadas, como o trabalho do perito, do parecerista, os memoriais de *amicus curiae* ou, ainda, a solicitação de informações para os demais tribunais e entes do sistema judiciário, as audiências públicas possibilitaram uma reformulação da própria concepção de “processo objetivo” de controle de constitucionalidade.

Essa nova noção do controle de constitucionalidade, levou Cássio Scarpinella Bueno (2012, p. 1038) a afirmar:

[...] não há como recusar serem as “audiências públicas” local propício à colheita de prova relativa ao juízo, positivo ou negativo, de constitucionalidade. Elas são destinadas à instrução das ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de preceito fundamental.

O segundo aspecto modificativo do controle de constitucionalidade trazido pelas APs diz respeito à noção de contraditório e ao mapeamento dos interesses contrapostos. Mesmo com a inexistência de uma concepção clássica de partes de um litígio judicial<sup>113</sup> – em que há interesses nitidamente em oposição, as APs proporcionaram a identificação dos interesses que ultrapassam as esferas das “partes” formalizadas no processo.

O contraditório, entendido como o princípio da audiência bilateral (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2008, p.61) se expande também para o controle de constitucionalidade, a partir do momento em que os atores que possuem sua

---

<sup>113</sup> Sobre a visão clássica do processo, entendida como a configuração subjetiva tríplice: “*Sendo um instrumento para a resolução imparcial dos conflitos que se verificam na vida social, o processo apresenta, necessariamente, pelo menos três sujeitos: o autor e o réu, nos pólos contrastantes da relação processual, como sujeitos parciais; e, como sujeito imparcial, o juiz, representando o interesse coletivo orientado para a justa resolução do litígio.*” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2008, p.314).



esfera de interesses atingida pela ação podem se manifestar. Essa característica trazida pela audiência pública se acentuou principalmente com o conteúdo do RISTF, em que abertura para a manifestação dos interesses mais diversos ficou clara.

O artigo 154, parágrafo único, inciso II traz de forma mais evidente essa questão, na medida em que garante a participação de “defensores e opositores” e das “diversas correntes de opinião”. Logo, segundo a redação da lei, todos os interesses devem ser ouvidos pelo órgão julgador. Os múltiplos atores poderão expor suas razões e argumentos a fim de convencer os ministros do Supremo.

Sobre este ponto, cabe a ressalva de que a lei parece ter desenhado um perfeito formato de contraditório, como já dito, entre defensores de um lado e opositores do tema em questão de outro lado. Muitas vezes, contudo, os expositores podem possuir interesses intermediários: nem muito a favor, nem muito contra. Podem também, ao exporem seus argumentos, assumir uma estratégia diferente, de negociação sobre a flexibilização de um ponto específico da política pública, sem necessariamente se posicionar como contra ou a favor da integralidade da questão. Assim, não é sempre que se encontra o contraditório formado por “defensores e opositores” de um dado tema em uma audiência pública. A própria utilização da ferramenta para o lobby demonstra este aspecto redimensionado do “contraditório”.

A partir da abertura do Tribunal para a escuta das diversas teses, antíteses, meias-teses e meias-antíteses, os ministros e ministras acabam por mapear os interesses envolvidos na ação de controle de constitucionalidade. Mesmo no controle difuso, em que existem partes formais no processo, a utilização do instituto das audiências públicas permite que outros interessados no tema da ação também intervenham com suas colocações.

Assim é que por mais que não se possa afirmar que o controle de constitucionalidade deixou de ser “objetivo” por completo, também não se pode deixar de discutir a sua crescente subjetivação, principalmente a partir do mapeamento dos diversos interessados na disputa constitucional e a

possibilidade de suas atuações por meio de dados, informações e argumentos, em que ficam explicitados os embates políticos, sociais e econômicos que se escondem por trás dos casos.

Com as audiências públicas, principalmente quando são abertas as inscrições para a participação da sociedade civil<sup>114</sup>, o Tribunal não apenas toma conhecimento do conteúdo de novos argumentos e interesses, como também consegue visualizar quem são os principais interessados e impactados pela sua futura decisão. O STF, a partir desta subjetivação, consegue antever o posicionamento de todos os indivíduos, grupos e entes atingidos por seu pronunciamento. Consegue, também, a partir daí, modelar a sua convicção sobre a política pública questionada na norma constitucional e avaliar as suas estratégias de escolha conforme essa antecipação dos pontos de vistas das diversas correntes de interesses.

Há quem entenda e perceba essa alteração trazida ao controle de constitucionalidade de forma diferente. Cássio Scarpinella Bueno (2012, p. 1035), por exemplo, não vê nas audiências públicas uma possibilidade de localização dos sujeitos do processo. Para ele a abertura para a participação de diferentes atrizes e atores sociais diz respeito apenas à função do julgador de poder

[...] buscar elementos seguros sobre os fatos subjacentes à lei cuja constitucionalidade é questionada, que viabilizem a formação de seu convencimento sobre a tese daquele que postula a declaração de nulidade da norma questionada perante o Supremo Tribunal Federal.

No entanto, pela leitura conjunta das leis que regulamentam as audiências públicas, bem como pela observação da prática da utilização desse instrumento processual de participação social, fica difícil ignorar por completo a preocupação e a abertura subjetiva do Tribunal aos mais variados interesses da sociedade na

---

<sup>114</sup> É importante fazer a observação, que será melhor explorada adiante nesta pesquisa, de que como cabe ao relator ou presidente do Tribunal selecionar os inscritos e habilitá-los a participar das audiências públicas, é muito possível que nem todos os interessados sejam escolhidos a participar. Logo, nem todos os interesses são passíveis de serem mapeados. Sobre os critérios para seleção, ver o próximo capítulo.

discussão de temas de políticas públicas levados ao seu julgamento. Se aproxima desta consideração a própria noção de convite<sup>115</sup> a alguns atores específicos para participar das APs: o próprio ministro relator ou presidente do Tribunal localiza de antemão alguns indivíduos, grupos ou entes que ele reconhece ser um ator interessado na disputa.

A própria compreensão de “interesse institucional”, discutida acima, não condiz com a interpretação de inexistência de subjetivação do processo constitucional. A subjetivação que aqui se comenta é aquela que oportuniza aos ministros que saibam quais são os grupos, indivíduos e entes interessados na questão constitucional. Mesmo quando os interesses são difusos, como é o caso das políticas públicas, há pessoas, grupos e entes públicos e privados impactados e interessados em levar seus argumentos para apreciação dos ministros. Por isso, não se trata de identificar individualmente cada sujeito atingido pela decisão, mas sim admitir uma nova compreensão dos sujeitos processuais a partir da tomada de conhecimento dos seus interesses (e, claro, a partir também da tomada de conhecimento de sua própria existência).

A audiência pública enquanto instrumento que permite uma maior abertura social do Tribunal possui suas limitações. O próprio fato dela ser convocada por ministros ou ministras membro do Tribunal já atenta para este fato. As APs não são ferramentas disponíveis para a sociedade civil, elas são liberalidade do Tribunal. Outra limitação está no fato de as pessoas inscritas, para participarem, devem ser previamente selecionadas e habilitadas pela ministra relatora ou presidente do STF. Logo, não basta a inscrição, pois haverá uma triagem tendo em vista tanto os critérios gerais apresentados pelo RISTF, quanto os critérios próprios elencados em cada caso pelo ministro convocador.

Todas as considerações feitas sobre as audiências públicas neste capítulo tiveram como referência maior as leis e as normas que disciplinam a matéria. Contudo, elas são insuficientes para entender o que de fato são as audiências

---

<sup>115</sup> Houve convite no caso de 11 das 19 audiências públicas. São elas: aborto de fetos anencéfalos; judicialização da saúde; quotas raciais no ensino superior; lei seca; linhas de transmissão; regime prisional; biografia não-autorizadas; programa Mais Médicos; internação hospitalar SUS; Ensino Religioso em escolas públicas e; uso de depósitos judiciais.

públicas e qual tem sido a(s) função(ões) desempenhada(s) por elas. Para tanto, no próximo capítulo, que possui natureza empírica, apresentarei dados a respeito dos discursos proferidos pelos membros do Tribunal quando da convocação das audiências públicas, bem como nos momentos de abertura e de encerramento das 19 audiências públicas já realizadas.

Também apresentarei dados relacionados às participações dos atores e atrizes sociais e traçarei o perfil específico das 19 audiências públicas indicando qual a estrutura, quais os participantes, quais os tipos de exposições feitas, quais as temáticas dos casos, como se dão as interações naquele espaço, bem como de que forma são feitas as convocações (acesso e admissibilidade) e sob quais fundamentos.

Essas informações ajudam a entender a realidade das audiências públicas, com o foco em sua prática e em seus atores. Elas mapeiam e sistematizam os dados relativos à totalidade das experiências das audiências públicas realizadas até o final de dezembro de 2016 e apresentam indicadores para se extrair a real função exercida pelas APs no controle de constitucionalidade brasileiro.

### **CAPÍTULO 3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: COMO, QUANDO, QUEM E POR QUE?**

Como foi visto no capítulo anterior, as diretrizes contidas nas leis n.9.868/99, n.9.882/99 e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal trazem diferentes abordagens sobre as funções e os objetivos das audiências públicas. Elas apresentam os contornos institucionais mais gerais sobre a acessibilidade e admissibilidade no uso desta ferramenta processual. A configuração processual das APs é importante justamente para que se possa conhecer os constrangimentos institucionais<sup>116</sup> (RODRIGUEZ, 2013, p. 151-157) a que estão submetidas.

Para os objetivos desta pesquisa, contudo, importa também ir além dos contornos normativos para entender como as audiências públicas têm funcionado na prática do Tribunal. Saber como o STF admite os grupos e indivíduos expositores, como ele estrutura e organiza as audiências, por que ele as convoca, quem são os indivíduos autorizados a participar e quais são as formas que essas participações possuem, são questões importantes de serem respondidas para que se tenha completo domínio sobre o que realmente significam as APs no Supremo Tribunal Federal e qual a função exercida por elas. Este é justamente o recorte específico desta dissertação.

---

<sup>116</sup> José Rodrigo Rodriguez conceitua a expressão “constrangimento institucional” como “a forma de controle que não se preocupa diretamente com a maneira pela qual o juiz constrói ou justifica a sua sentença, mas sim com o efeito do desenho institucional sobre os julgamentos realizados pelo Poder Judiciário.”. (RODRIGUEZ, 2013, p. 151).

O desenho normativo que instrui a capacidade institucional a ser por elas delineada não dá conta de explicitar o que de fato as 19 audiências significam. As normas constroem o papel a ser exercido pelas APs, mas de forma alguma o determina<sup>117</sup>. Por isso, a prática institucional revela elementos imprescindíveis para o domínio da realidade e para que se possa fazer um diagnóstico preciso do quanto a lei, o discurso da instituição e a prática dos atores (STF e expositores) contribuem para um conceito da ferramenta processual que é audiência pública.

Este capítulo tem o objetivo de desvendar as especificidades das 19 experiências de audiências públicas ocorridas no STF. Tem, também, o intuito de revelar o perfil geral dessa ferramenta no funcionamento do Tribunal. A partir daí será possível esboçar a função desempenhada na prática pelas audiências públicas.

O capítulo se inicia com a explicação pormenorizada da metodologia utilizada nesta parte empírica da pesquisa, que consistiu na análise de documentos oficiais expedidos pelos membros do STF, observação dos vídeos das audiências públicas e, por fim, codificação e sistematização do perfil dos atores e atrizes participantes, bem como de suas exposições. Em seguida, serão traçados os perfis específicos das 19 audiências públicas realizadas até hoje no STF.

---

<sup>117</sup> Sobre as capacidades e os constrangimentos institucionais, Rodriguez (2013, pp. 156-157) levanta a hipótese de as audiências públicas realizadas no STF virem a, hipoteticamente, exercer um papel análogo ao do júri, em que se traria para dentro da jurisdição a opinião do cidadão quando estivessem em questão no Judiciário determinados assuntos altamente controversos. Se assim fosse, as audiências públicas deixariam de ser convocadas como meio de esclarecimento do juízo e funcionaria como uma instância jurisdicional. O extremismo da hipótese pode saltar aos olhos porque estaria descolada da previsão normativa e, certamente, provocaria algum tipo de ônus argumentativo por parte dos ministros que têm o dever de zelar pela boa aplicação das normas, inclusive, do seu regimento interno. Logo, o arranjo institucional projetado para e nas APs constroem, mas não definem o verdadeiro papel. Este, só pode ser auferido pela prática institucional.

### **3.1 “O que está acontecendo aqui?”<sup>118</sup> – Dados documentais, observação indireta, descrição e análise das 19 audiências públicas ocorridas no STF**

Como foi anunciado na introdução e ao longo deste estudo, o recorte da pesquisa abrange as 19 audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal até a data de fechamento desta pesquisa<sup>119</sup>. Ela inova justamente por trazer todo o universo das audiências públicas para uma análise sistematizada em que, num primeiro momento, são gerados dados sobre cada uma das audiências de forma singular e, em um segundo momento, apresenta um perfil geral desse mecanismo processual.

O recorte é amplo e reduzido ao mesmo tempo. Amplo porque envolve a totalidade das audiências públicas já realizadas no Supremo, mas reduzido quando comparado às pesquisas de natureza quantitativa que possuem amostras com n-grande.

Coletar dados de todas as audiências públicas mostra-se especialmente importante justamente após a constatação de estudos realizados sobre elas apenas a partir do diagnóstico de um número reduzido de casos. Desde estas pesquisas, normalmente concentrados nas cinco primeiras audiências públicas, houve um aumento significativo no número de audiências realizadas. Por isso, se faz necessário um estudo que expanda a amostra analisada e que seja capaz de esboçar a verdadeira função exercida por elas.

Para tanto, como também já foi explicado na parte introdutória desta dissertação, para o momento da geração de dados, optei por um desenho

---

<sup>118</sup> Inspirado na introdução do artigo do John Gerring (2012), que faz referência ao artigo de outro autor (Abraham Kaplan), a partir da expressão: “*What the devil is going on around here?*”, para ilustrar a função das pesquisas descritivas, que no caso da presente pesquisa é a de entender o que está acontecendo no âmbito das audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal.

<sup>119</sup> Janeiro de 2016.

metodológico qualitativo<sup>120</sup> que fosse capaz de captar as peculiaridades de cada uma das audiências e, ao mesmo tempo, de identificar as suas propriedades invariantes. O objetivo da busca pelas características constantes é justamente a de tentar esboçar um perfil geral, universal, das audiências públicas realizadas no âmbito do STF.

Para o momento de análise dos dados gerados, preferi combinar o método qualitativo com técnicas quantitativas. Estas últimas serviram para uma melhor ilustração das idiosincrasias de cada audiência pública, bem como auxiliam na interpretação de dados mais amplos e gerais<sup>121</sup>.

Assim é que para a análise dos **discursos** dos ministros feitos na fase de convocação das APs, primeiro, coletei dados contidos nos despachos convocatórios, todos disponíveis no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal<sup>122</sup>. Posteriormente, coletei os dados dos discursos feitos pelos ministros e ministras na abertura e no encerramento de cada uma das audiências públicas, a fim de compará-los com o discurso contido na fase convocatória. Eles foram gerados a partir dos vídeos existentes com as gravações das audiências e, complementarmente, nas notas taquigráficas (estas últimas, quando disponíveis).

---

<sup>120</sup> Segundo Fabiana Luci de Oliveira (2015, p. 135): “...métodos qualitativos estariam mais associados ao paradigma interpretativista [em oposição ao positivista e pós-positivista das pesquisas quantitativas]. A pesquisa qualitativa busca semelhanças sistemáticas entre os casos analisados, visando universais (ou seja, propriedades invariantes). É baseada em linguagem natural, discursiva e na busca do conhecimento em profundidade, na investigação do significado, objetivando o refinamento e a elaboração de imagens e conceitos, “dar voz” e avançar teorias...”.

<sup>121</sup> Ainda segundo Oliveira (2015, p.137): “...além do momento de geração de dados, a combinação pode se dar no momento de sua análise – valendo-se de técnicas qualitativas para analisar dados oriundos de métodos quantitativos e/ou técnicas quantitativas para analisar dados obtidos a partir de métodos qualitativos. A combinação de estratégias de análise, utilizando técnicas quantitativas de análise de dados qualitativos, e vice-versa, é designada por Small como análises de cruzamento (crossover analysis, no original) “. Oliveira (2015, pp.137-138) aponta para o cuidado que se deve ter para classificar uma pesquisa como multimétodos ou não.

<sup>122</sup> Conforme referi na nota 7, supra, os despachos convocatórios e demais documentos emitidos para a fase de convocação das audiências públicas, podem ser encontrados no setor de acompanhamento processual” do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>> ou, então, na parte deste mesmo sítio reservada às audiências públicas: <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>>.



Os vídeos foram acessados no canal oficial do STF<sup>123</sup>, vinculado à TV Justiça, no sítio do *YouTube*<sup>124</sup>.

Por meio dos despachos convocatórios, dos despachos com a relação das pessoas habilitadas a participar, dos editais de convocação, do cronograma das audiências e dos vídeos disponíveis com o conteúdo das audiências, coletei os dados relativos à **estrutura** das audiências públicas. Assim, foi possível detectar qual a forma de organização das exposições, a forma de organização dos trabalhos e a sequência deles, os dias e o local de realização das audiências, bem como quais os participantes e suas organizações de origem.

Os vídeos também me possibilitaram gerar os dados relativos às **participações específicas** de cada ator social. Informação esta complementada, quando possível, pelas notas taquigráficas<sup>125</sup>. A partir da observação indireta, via vídeo, pude codificar os tipos<sup>126</sup> de apresentações de cada um dos expositores e expositoras<sup>127</sup>. Nesta fase, foi levado em consideração o conteúdo das falas dos

---

<sup>123</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/user/STF>>. O *YouTube* é uma plataforma de distribuição e compartilhamento de vídeos, concebido como um fórum para as pessoas se conectarem.

<sup>124</sup> A maior parte dos vídeos das audiências públicas está indexada também no sítio do STF na sessão específica sobre as audiências públicas. No entanto, algumas só podem ser encontradas diretamente no *Youtube*.

<sup>125</sup> Nem todas as notas taquigráficas foram disponibilizadas nos processos, por isso a referência a “quando possível”. No entanto, como os vídeos apresentam informações mais completas, esse déficit não representou nenhum entrave à geração de dados.

<sup>126</sup> As apresentações foram codificadas em cinco tipos e podem ser sinteticamente explicadas da seguinte forma: **1) Jurídico** – quando a base dos argumentos eram todos jurídicos; **2) Político** - quando a argumentação utilizada tinha linguagem e apelo político; **3) Técnico** – quando a exposição apresentava dados e relatos relacionados à experiência no campo em exame na audiência pública; **4) Científico/Acadêmico** – quando a exposição apresenta dados e argumentos relacionado a estudos e pesquisas relacionados à área explorada na audiência pública e; **5) Depoimento Pessoal**. As tipologias ajudam a entender como os atores e atrizes escolhem apresentar os seus argumentos e informações e podem indicar estratégias dos grupos de interesse no espaço das audiências públicas.

<sup>127</sup> A codificação utilizada para tratar do perfil dos expositores e expositoras das audiências públicas é detalhada em nota metodológica constante do Anexo I desta dissertação. Ela contém 18 categorias e teve como inspiração as codificações apresentadas na pesquisa dos autores Gregory A. Caldeira e John R. Wright (1990, p. 791) e também na tese de doutorado de Eloísa Machado de Almeida (2015, pp. 332-334). No entanto, a minha classificação delas se diferencia, pois foi criada tendo em vista as perguntas, os objetivos e os pressupostos desta dissertação.

atores e atrizes e, também, a forma<sup>128</sup> como esta apresentação foi feita (linguagem corporal e elementos eletrônicos audiovisuais utilizados). Para esta etapa de observação dos vídeos, elementos da técnica de observação etnográfica<sup>129</sup> foram utilizados, como o olhar minucioso para a disposição arquitetônica do espaço e sua utilização por parte dos ministros e demais participantes<sup>130</sup> e a própria disposição e uso das expressões corporais mais evidentes dos atores e atrizes<sup>131</sup>.

Também, com os vídeos, pude verificar as **interações** ocorridas durante as audiências públicas. Eles foram capazes de revelar quando um ministro fazia pergunta e para quem direcionava esta pergunta. Também quando ele fazia algum comentário e o seu conteúdo. Por meio dos vídeos, foi possível observar quando uma atriz social preferia interagir eminentemente com o ministro relator/presidente, ou quando preferia interagir com as colegas expositoras, e/ou com a plateia<sup>132</sup>. Eles também puderam mostrar quando ministros e ministras estavam presentes durante a realização das APs.

Ainda, quanto às interações, os vídeos também possibilitaram a coleta de dados quando um ministro ou ministra demonstrava algum interesse em relação a alguma apresentação, indivíduo ou organização. Neste caso, a observação sistemática, detectava não somente perguntas ou comentários, mas também a

---

<sup>128</sup> A forma diz respeito à linguagem corporal utilizada pelos expositores e expositoras, bem como quanto à utilização de recursos audiovisuais (e seus conteúdos) para a explanação feita na audiência pública. A forma da apresentação foi utilizada como critério secundário, complementar, de classificação do “tipo de participação”. A sua observação serviu, por exemplo, no auxílio em casos de dúvidas entre uma classificação e outra, ou para a ratificação de determinada classificação.

<sup>129</sup> Obviamente que o olhar etnográfico empregado nesta pesquisa teve sua limitação, já que os vídeos são fonte de observação indireta. Isso porque, por mais que os vídeos apresentam a totalidade do ambiente (participantes, ministro(s), plateia e demais elementos do espaço em que as APs ocorrem), as imagens são fragmentadas e direcionadas a cada ator por vez. Ou seja, se a câmera focaliza no ministro, ela não focaliza a plateia, já que ficam em espaços opostos do recinto. Assim, nem sempre é possível se verificar completamente ação e interação.

<sup>130</sup> Como um exemplo do uso espacial dos participantes no lugar reservado às audiências públicas, observei sistematicamente se cada atriz ou ator social se limitava a falar do púlpito – que é a ocupação mais comum daquele espaço, pois é de lá que as exposições são realizadas, ou se a pessoa retirava o microfone do local, descia do púlpito e falava mais próximo à plateia.

<sup>131</sup> Como exemplo das expressões corporais mais evidentes, também observei de forma sistemática para quem a pessoa direcionava o corpo quando fazia a sua exposição. Assim, alguns expositores falavam olhando e vocalizando ao ministro ou ministra que presidia a audiência, já outros falavam olhando exclusivamente para a plateia, enquanto outros falavam olhando para os colegas expositores, e claro, outros falavam olhando e vocalizando um pouco para cada.

<sup>132</sup> Ver nota imediatamente anterior a esta.

concessão ou não de tempo adicional de fala para expositores específicos. Foi criado um banco de dados com as perguntas, comentários e quaisquer outras interações (como esta da concessão de tempo, por exemplo).

Por fim, também foram catalogados dados referentes aos **casos** em que houve convocação de audiência pública. Estes dados foram coletados no sítio do STF, na parte referente ao acompanhamento processual<sup>133</sup>. Em síntese, foram sistematizados o tipo de controle de constitucionalidade, a classe processual, o número das ações, o tema principal do caso, o relator ou relatora da ação, o presidente do Tribunal à época, a(s) data(s) das audiências públicas, a data de autuação do caso e a do seu julgamento, quando este houver acontecido.

O quadro 3 abaixo demonstra sinteticamente os dados visados pela coleta, as suas fontes e os objetivos da coleta. As informações coletadas guardam relação com a pergunta principal desta pesquisa, bem como com as suas subperguntas, as quais, por sua vez, estruturam e norteiam aquela. Os dados também se relacionam direta e indiretamente com as hipóteses e premissas desta pesquisa. Todas essas informações sobre o desenho da pesquisa foram apresentadas na sessão introdutória deste estudo.

---

<sup>133</sup>Vide nota 122, acima.

**QUADRO 3. “O que está acontecendo aqui?” – Objetivos, Fontes e Dados**

<b>Perguntas Tópicas</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Fontes</b>	<b>Dados gerados</b>
<b>Por que? O que? Como?</b>	Reconstruir o discurso do STF.	Despachos convocatórios, vídeos e notas taquigráficas.	Justificativa para a convocação e confronto entre convocação, abertura e encerramento e objetivos visados com as.
<b>Como? Quando? Quem?</b>	Conhecer a estrutura das APs.	Despachos convocatórios, editais de convocação, relação de habilitados e cronograma das atividades e vídeos.	Local, data, organização das exposições, sequência dos trabalhos, participantes e suas organizações de origem.
<b>Quem?</b>	Conhecer os participantes.	Despacho convocatório (convite), despacho com o rol de habilitados, vídeos e notas taquigráficas.	Participantes, seus perfis e suas formas de participação.
<b>Por que? Como?</b>	Interações entre os atores das APs.	Vídeos e notas taquigráficas.	Perguntas, comentários e concessão de tempo adicional.
<b>O que? Quando? Como?</b>	Perfil específico dos casos.	Acompanhamento processual e despachos referentes às APs.	Classe, tipo de controle de constitucionalidade, número da ação, datas relativas ao processo (autuação e julgamento) e à audiência (convocação e realização), tema e subtema, relator e presidente à época; “partes”, lei ou ato normativo questionado; existência de <i>amicus</i> , número de participantes, resultado final do julgamento e posicionamento final do relator (relator vencedor?).

### 3.2 As audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal

Como já foi mencionado à exaustão, até a data de fechamento desta dissertação, foram realizadas 19 audiências públicas no Supremo Tribunal Federal, sendo que a vigésima está prevista para acontecer em data a ser estabelecida. O quadro 4 abaixo organiza todas elas por ordem cronológica de realização e indica o tema, o número do processo, a(s) data(s) de realização, o relator ou a relatora, bem como a situação processual da ação (se julgada, se suspensão, se sem julgamento e se liberada pelo relator para julgamento do pleno).

**QUADRO 4 – Audiências Públicas realizadas no STF**

	TEMA	PROCESSO	DATAS	RELATOR	SITUAÇÃO PROCESSUAL
1	Pesquisas com células-tronco embrionárias	ADI 3510	20 de abril de 2007	Ayres Britto	Julgada
2	Importação de pneus usados	ADPF nº 101.	27 de junho de 2008	Cármem Lúcia	Julgada
3	Aborto de fetos anencéfalos	ADPF 54	26 e 28 de agosto; 4 e 16 de setembro de 2008	Marco Aurélio	Julgada
4	Judicialização do direito à saúde	SL nº 47, SL nº 64, STA nº 36, STA nº 185, STA nº 211, STA nº 278, SS nº 2.361, SS nº 2.944, SS nº 3.345, SS nº 3.355	27, 28 e 29 de abril e 4, 6 e 7 de maio de 2009	Gilmar Mendes	Diversos (a maior parte foi julgada, mas há algumas que perderam objeto e uma sem julgamento*, mas liberada pelo relator)

5	Quotas raciais em ensino superior (ação afirmativa)	ADPF nº 186 e RE nº 597.285	3, 4 e 5 de março de 2010	Ricardo Lewandowski	Julgadas
6	Lei Seca - Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias	ADI nº 4.103	7 e 14 de maio de 2012	Luiz Fux	Sem Julgamento
7	Proibição do uso de amianto	ADI nº 3.937	24 e 31 de agosto de 2012	Marco Aurélio	Suspensa (pedido de vistas devolvido – liberado para julgamento)
8	TV por assinatura no Brasil – novo marco regulatório	ADI nº 4.679, ADI nº 4.756 e ADI nº 4.747	18 e 25 de fevereiro de 2013	Luiz Fux	Suspensa (pedido de vistas devolvido – liberado para julgamento)
9	Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia	RE 627.189	6, 7 e 8 de março de 2013	Dias Toffoli	Julgada
10	Queimadas em Canaviais	RE 586.224	22 de abril de 2013	Luiz Fux	Julgada
11	Regime Prisional	RE 641320	27 e 28 de maio de 2013	Gilmar Mendes	Julgada
12	Financiamento de campanhas eleitorais	ADI 4650	Dias 17 e 24 de junho de 2013	Luiz Fux	Julgada
13	Biografias não autorizadas	ADI nº 4815	21 e 22 de novembro de 2013.	Cármem Lúcia	Julgada
14	Programa "Mais Médicos"	ADI nº 5.037 e ADI nº 5.035	25 e 26 de novembro de 2013.	Marco Aurélio	Sem julgamento (mas liberadas pelo relator)
15	Direitos autorais no Brasil	ADI 5062 e ADI 5065.	17 de março de 2014	Luiz Fux	Julgadas

16	Internação hospitalar com diferença de classe no SUS	RE nº 581.488	26 de junho de 2014	Dias Toffoli	Julgada
17	Ensino Religioso em escolas públicas	ADI 4439	15 de junho de 2015	Luís Roberto Barroso	Sem julgamento (mas liberadas pelo relator)
18	Depósito Judicial	ADI 5072	21 de setembro de 2015	Gilmar Mendes	Sem julgamento (mas liberada pelo relator)
19	Novo Código Florestal	ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937	18 de abril de 2016	Luiz Fux	Sem julgamento

\* É o caso da STA 211.

A seguir, descreverei e analisarei individualmente cada uma das audiências públicas realizadas no STF, seguindo a ordem cronológica apresentada no quadro acima.

### 3.2.1 Células-Tronco Embrionárias

A primeira audiência pública, e talvez a mais emblemática e a mais estudada pela academia nacional, foi realizada no Supremo Tribunal Federal no dia 20 de abril de 2007. Seu tema central foi a possibilidade de utilização de células-tronco embrionárias para pesquisas científicas, a partir do questionamento da lei brasileira de biossegurança (Lei n. 11.105/2005), especialmente o seu artigo 5º<sup>134</sup>.

<sup>134</sup>Art. 5º da Lei de Biossegurança: “É permitida, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento, atendidas as seguintes condições:

I – sejam embriões inviáveis; ou

II – sejam embriões congelados há 3 (três) anos ou mais, na data da publicação desta Lei, ou que, já congelados na data da publicação desta Lei, depois de completarem 3 (três) anos, contados a partir da data de congelamento.

§ 1º Em qualquer caso, é necessário o consentimento dos genitores.

§ 2º Instituições de pesquisa e serviços de saúde que realizem pesquisa ou terapia com células-tronco embrionárias humanas deverão submeter seus projetos à apreciação e aprovação dos respectivos comitês de ética em pesquisa.

§ 3º É vedada a comercialização do material biológico a que se refere este artigo e sua prática implica o crime tipificado no art. 15 da Lei no 9.434, de 4 de fevereiro de 1997.”

O questionamento foi levado na forma de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3510), pelo Procurador Geral da República em face do Presidente da República e do Congresso Nacional, que deram origem e sancionaram a lei questionada. O caso só foi julgado aproximadamente um ano após a realização da audiência (29/05/2008) e teve como resultado majoritário a improcedência da ação questionadora da legislação. Assim é que, com algumas ressalvas, foi permitida a pesquisa com células-tronco embrionárias.

O relator do caso foi o ministro Carlos Ayres Britto e a presidente do Tribunal, à época, era a ministra Ellen Gracie. Em seu *despacho convocatório*, o relator justifica a convocação da primeira audiência pública pelo fato de o objeto da ação suscitar números questionamentos e entendimentos diversos a respeito da tutela do direito à vida. Assim, em parte, para o ministro, a convocação se justificou pelo simbolismo do tema da AP. De outro lado, o relator também fundamentou a realização da audiência pública a partir da necessidade do Tribunal ser subsidiado por especialistas e de se possibilitar uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da questão constitucional, aumentando a legitimidade da decisão a ser tomada pelo STF. Para a convocação, a justificativa legal foi o art. 9º, §1º da Lei. 9.868/99.

O discurso de abertura da audiência pública sobre células-tronco embrionárias, proferido pelo relator, teve algumas diferenças em relação àquele contido no despacho convocatório. Em linhas gerais, na abertura, a ênfase é no caráter instrutório da AP e na sua dimensão de “democracia direta e participativa”. Não se fala em maior ou menor legitimidade das decisões por conta da população da sociedade civil. O encerramento da AP foi bastante rápido, sem agregar informações para a análise do conteúdo discurso do Tribunal no que tange à função das APs.

O discurso convocatório e o de abertura desta audiência pública, em especial, por ser a primeira AP realizada pelo STF, marcou as futuras experiências do Tribunal com as audiências públicas. Seus marcos e ideias a respeito da justificativa para se convocar uma audiência pública e os seus



possíveis efeitos se tornaram praticamente incontornáveis para os demais relatores e relatoras dos demais casos com convocação de audiência pública.

O olhar pormenorizado e comparativos dos documentos fonte dos discursos (despacho, vídeos e notas taquigráficas) revelam, todavia, que os ministros e ministras realmente sabiam muito pouco sobre as APs. A falta de uma linearidade discursiva dentro desta mesma AP demonstra como havia uma confusão entre o que a lei dizia (mecanismo instrutório para ouvir especialistas) e aquilo que o relator entendia dever ser a função da AP (mecanismo de democracia direta e participativa, com aspecto legitimador das decisões do Tribunal).

O próprio ministro relator se perdeu nas justificativas que fundamentariam a AP. Na prática, a estrutura, a organização e o conteúdo desta primeira audiência pública aponta muito mais para o caráter instrutório deste mecanismo processual, do que de fato para abertura social com raízes em uma democracia participativa, conforme também preconizado no discurso do ministro.

Novamente, por ser a primeira, esta audiência pública ensaiou os passos iniciais em relação ao formato de convocação e à estrutura para a realização da AP a qual viria a ser alterada ao longo dos anos, principalmente após a emenda 29/2009. Assim foi que a convocação da audiência pública se deu por meio de despacho, sem convites específicos emitidos a organizações ou instituições e sem possibilidade de inscrição aberta à sociedade civil. As pessoas expositoras que participaram foram indicadas pelo autor, pelos requeridos e pelos interessados (*amici curiae*), ou convidadas pelo próprio STF. O requisito estabelecido era o de que os indicados fossem pessoas com autoridade e experiência na matéria e, para comprová-las, a indicação deveria ser acompanhada da qualificação completa dos especialistas.

Para presidir e ordenar os trabalhos da audiência pública, o ministro Ayres Britto utilizou os artigos 255 a 258 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dada a carência normativa, à época, do RISTF. Não foram definidas

perguntas à priori a serem discutidas pelos expositores, estando o tema circunscrito à discussão multidisciplinar da Lei de Biossegurança.

Na organização dos trabalhos, a AP da ADI 3510 foi marcadamente binária, ou seja: havia, de um lado, os defensores das pesquisas com células-tronco embrionárias (e à favor da liberdade científica e do direito à saúde) e, do lado oposto, aqueles contrários ao uso de células-tronco embrionárias para a realização de investigação científica (porque em defesa do direito à vida, segundo os argumentos constantes das apresentações). Esse binarismo, ao contrário do quanto propagado pelo ministro Ayres Britto, não reflete fielmente o pluralismo de ideias, justamente porque limita a discussão do tema à apenas dois polos opostos de ideias. Essa forma de estruturar a audiência viria a ser reproduzida pelas muitas outras experiências em APs, tornando-se a regra, com raras exceções.

Além do binarismo, essa audiência pública ratificou o caráter de contraditório processual já trazido pela própria lei n. 9868/99, como estudada detalhadamente no capítulo anterior. A estrutura definida pelo ministro teve a sequência de apresentações determinada justamente nos moldes de confronto de posições. A ideia do relator parece ter sido a de que ao se proporcionar este “equilíbrio” entre o número de expositoras pró e contra a pesquisa com células-tronco embrionárias, estaria sendo privilegiada a paridade de armas.

Sobre essa questão do embate de ideias, chama a atenção o descompasso entre a organização da sequência das exposições<sup>135</sup>, em formato de confronto de exposições, e a ressalva feita mais de uma vez pelo relator de que:

---

<sup>135</sup>“Quero dizer que há dois blocos de opinião bem caracterizados: um, a favor da Lei de Biossegurança no dispositivo questionado; outro, que se contrapõe, contrário ao art. 5 da Lei 11.124 de 2005. Esses dois blocos terão oportunidade de falar nesta manhã e durante a tarde. Pela manhã, vamos disponibilizar três horas para a exposição dos especialistas que já estão credenciados, ficando uma hora e meia para cada bloco. Os próprios especialistas, os próprios estudiosos disporão desse tempo à sua vontade. Faremos um sorteio para o primeiro bloco. O bloco nº 1 é o que foi indicado pela PGR e pela CNBB e o bloco nº 2 é o dos experts indicados pelos requeridos na ADI, ou seja, Congresso Nacional, Presidente da República e pelos amici curiae”. Trecho do discurso de abertura da AP sobre células-tronco, proferido pelo ministro relator, Carlos Ayres Briito, em 20 de abril de 2007.

E todos hão de compreender, **não se trata aqui de estabelecer um debate, um contraditório, não é isso**. Cada grupo ouvirá, certamente com toda a atenção, com todo o respeito, a exposição do outro grupo, porque o objetivo operacional desta audiência é colher dados, elementos que nos possibilitarão, a nós e aos outros Ministros, a formulação mais consistente, mais desembaraçada deste conceito operacional do que seja a vida<sup>136</sup>. (Grifos meus).

Em outro momento da audiência, o relator chama a atenção de mais de um dos expositores<sup>137</sup> por entender que, ao confrontarem diretamente exposições anteriores, estariam desqualificando os expositores favoráveis à pesquisa com células-tronco embrionárias. Assim, por mais que a organização e estrutura das audiências indiquem a ideia de oposição de ideias e de contraditório, o relator, em seu discurso, afasta a possibilidade de uma debate, por entender que o objetivo da audiência é coletar informações de ambas as opiniões e trazer instrução de áreas extrajurídicas<sup>138</sup> aos julgadores do caso.

Ainda sobre a organização e estrutura, outra crítica parece ser aplicável. Embora o relator tenha enaltecido o caráter de “*democracia direta participativa*” da AP, durante sua condução ele vedou todo e qualquer forma de manifestação da plateia sob a justificativa de que o âmbito jurisdicional não comporta esta possibilidade de participação e manifestação social<sup>139</sup>:

Mais uma vez peço que a plateia não se manifeste, porque, no âmbito das sessões jurisdicionais, não existe essa possibilidade de participação. Embora se trate de uma audiência pública – já expliquei-, essa que estamos a promover tem um caráter instrumental, tem um caráter instrutório [...].

No quesito interação, comparativamente, esta audiência pública teve mais interações do que muitas outras. Mesmo assim, o número é ainda limitado. Primeiro porque o número de ministros e ministras presentes é pequeno. Nesta

---

<sup>136</sup> Trecho do discurso proferido pelo ministro relator, Carlos Ayres Britto, na abertura da audiência pública referente à ADI 3510.

<sup>137</sup> Trata-se das exposições de Antônio José Eça e de Herbert Praxedes.

<sup>138</sup> O relator Ayres Britto procurou deixar claro que os expositores deveriam se ater a argumentos técnicos, evitando inclusive os argumentos de cunho jurídico. Para tanto, o ministro inclusive interrompeu a apresentação de Antonio Eça, para que ele evitasse entrar na seara jurídica.

<sup>139</sup> Para uma leitura crítica sobre como as audiências públicas foram incapazes de romperem com o formalismo do âmbito jurídico, ver Vestena (2010; 2012).

audiência, na qual se esperaria um quórum mais alto por ser a primeira, houve a presença física de 3 ministros (Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa) e a “virtual” de 1 (Ricardo Lewandowski). Este último acompanhou a AP de São Paulo, por meio do televisionamento da TV Justiça.

Apesar disso, o relator que foi quem conduziu os trabalhos da AP, fez uma ou outra intervenção para guiar a audiência pública, e elaborou 5 grandes perguntas ao final da audiência pública<sup>140</sup>, 3 suas, uma do ministro Lewandowski e outra vinda do gabinete do ministro Eros Grau. As cinco perguntas foram desdobradas ao longo das respostas fornecidas pelas expositoras, apontando para uma verdadeira vontade por parte do relator de entender as questões postas. Novamente a sequência de respostas a serem dadas foram organizadas em dois grupos, os contra e os favoráveis às pesquisas com células-tronco embrionárias.

O tempo de fala dos atores sociais também foi dividido de forma equânime entre os blocos sorteados 1 e 2 de expositores, tanto no período da manhã (1h30 para cada), quanto no período da tarde (2h para cada). Não houve concessão deliberada de tempo adicional a nenhuma das partes.

No tocante aos atores e atrizes participantes da AP em comento, houve, ao total, 22 expositores. Por terem sido indicados pelas “partes” e interessados no processo, suas participações não guardaram relação direta com suas instituições de origem. Assim, conforme a codificação utilizada por mim nesta pesquisa<sup>141</sup>, todos os 22 expositores foram classificados como “Individual”, já que, repito, não estiveram lá presentes representando suas instituições de origem.

---

<sup>140</sup> As cinco perguntas realizadas foram as seguintes: 1) Que é nascituro para as ciências médicas e biológicas? É possível dar essa resposta? Essas duas ciências trabalham com o termo nascituro? Há um conceito médico ou biológico de nascituro; 2) Qual a importância médica do marco dos três anos de congelamento? Porque a lei se refere, exatamente, a esse período para o congelamento dos embriões fertilizados in vitro; 3) O que é mesmo embrião inviável?; 4) Tendo em vista que a legislação brasileira permite a fertilização in vitro, qual a melhor destinação para os embriões extranumerários, atualmente congelados nas clínicas de fertilização?; 5) Por que as células germinativas não são amplamente utilizadas? Elas podem gerar resultados ou resultar em doenças degenerativas? O alcance dessas células germinativas demanda um procedimento de alto custo?

<sup>141</sup> Ver nota metodológica, no anexo I desta dissertação.

Ao cruzar essa informação com o “Tipo de Participação”<sup>142</sup>, que consiste na classificação feita para as apresentações com base em seu conteúdo e na forma como foram apresentadas, conforme já explicado antes, 3 foram “políticas” e 19 foram “técnicas”. A análise desses dois dados é capaz de revelar que, de fato, como já preconizado pela legislação infraconstitucional, pelo despacho convocatório e pelo discurso de abertura (inclusive o da ministra Presidente, Ellen Gracie), houve uma tendência a se utilizar esta audiência pública como meio instrutório e de consulta de *experts*, de especialistas, para o melhor conhecimento da questão científica e ética postas em relação à de Lei Biossegurança. A própria natureza das perguntas formuladas pelos ministros e gabinetes, indicam para este fato.

Se a maior parte das apresentações foram “técnicas”, ou seja, trouxeram conhecimento da experiência das pessoas que trabalham com isso no campo e pouco “políticas”, a ideia que fica é que essas apresentações individuais e desvinculadas de representação institucional estiveram lá para fomentar o caráter instrutório da ação. E, de acordo com o relator ao fazer seu agradecimento final, foi o aconteceu:

Nós da área jurídica, estamos a colher num só dia, informações que certamente não teríamos, por nossa conta própria, durante a vida inteira. Os Senhores não avaliam que horizonte se nos abre, para nós da área jurídica, no plano da interpretação dos dispositivos jurídico-positivos a partir dessa contribuição. É realmente um mundo que se abre, um universo que se descortina<sup>143</sup>.

Justamente, ao se analisar qual área de ocupação esses expositores, a grande maioria vem da área médica, biológica ou bioética, com uma única exceção, que é a presença de uma antropóloga (a qual teve a sua apresentação classificada como “política”). Interessante notar que não houve nenhuma das apresentações categorizadas como “jurídica”. Isso se deve, talvez, à própria noção sobre que tipo de especialistas o Tribunal gostaria de ouvir quando fez a sua convocação e que também se refletiu na condução da audiência realizada

---

<sup>142</sup> Ver nota 126 supra, sobre a tipologia das apresentações e seus significados.

<sup>143</sup> Trecho do discurso do ministro Ayres Britto durante a AP sobre a ADI 3510. Proferido em 20 de abril de 2007.

pelo ministro Ayres Britto: houve três intervenções do relator em que ele ou elogiou os expositores por não entrarem na seara jurídica, ou que ele chamou a atenção do expositor para que ele não entrasse no âmbito jurídico da argumentação, ou, por fim, em que ele afirma que permitiu que um expositor falasse sobre ética porque a Lei de Biossegurança também possui esse conteúdo.

Ainda sobre os participantes é interessante notar a influência que as instituições à qual eles pertencem exercem no momento de serem convidados pelo Supremo, ou indicados pelas partes ou interessados na lide. Ao mesmo tempo em que eles não falam em nome destas instituições (geralmente universidades, ou centros de pesquisa em saúde), eles se apropriam, indiretamente, do lastro institucional que elas possuem.

Não há dúvida de que aqueles indicados pelas partes e *amici curiae* fazem uma apresentação com o conteúdo coincidente com o posicionamento adotado pela entidade indicadora. No entanto, é possível que eles sejam justamente chamados por conta de algum posicionamento público que eles já possuam naquele sentido e não porque eles funcionem como porta-vozes daqueles que os indicaram. Apenas uma entrevista qualitativa realizada com esses atores para saber realmente como funciona essa relação entre indicação e opinião emitida.

De uma forma geral, a audiência pública sobre pesquisas com células tronco embrionárias possuiu um perfil predominantemente instrutório. Isso pode ser verificado pelo perfil dos expositores cruzado com o tipo de apresentação feita, bem como pelo tipo de perguntas feitas pelos ministros. As dúvidas contidas nas perguntas eram de cunho científico e não ajudaram a antever um posicionamento dos ministros<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Exceto, talvez, em uma das subperguntas feita pelo ministro à expositora Lenise Aparecida Martins Garcia, em que o ministro deixa entrever que considera o marco referente às pesquisas com células-tronco legal. A seguir, transcrevo o trecho corresponde das notas taquigráficas (pp. 224-225):

-Lenise Garcia: (...) *A verdade é que a reprodução assistida no Brasil está num vácuo legal.*

- Ayres Britto: *Esse marco de três anos que a Senhora e outros têm como ético se tornou legal. Daí a pergunta.*

-Lenise Garcia: *Exatamente. Bom, se a lei for considerada inconstitucional, o marco não se tornou legal e terá de ser revisto.*

- Ayres Britto: *Sim, é uma das postulações da ADI.*

Chama a atenção a questão da indicação e os convites feitos pelo Tribunal. Ao mesmo tempo que é possível que esses convidados e indicados defendam uma opinião a favor ou contrária às audiências públicas, a forma como a AP foi organizada e conduzida, deixou pouco espaço para que fosse realizado lobby. Principalmente pelo formato da convocação desta audiência. Os grupos de interesse não puderam se mobilizar eles próprios para participar da AP. O fato de a participação ter se limitado a convite e à indicação, restringiu também a atuação de possíveis grupos de interesses interessados na temática.

Também fica em evidência a totalidade dos participantes serem categorizados como “Individual” e a predominância do tipo de apresentação classificado como “técnico”. O cruzamento desses dados leva a crer que, de fato, estava-se diante de pessoas especialistas com autoridade na matéria, capazes de informar os ministros quanto os fatos subjacentes à Lei de Biossegurança, conforme dita a já estudada lei nº 9868/99 em seu art. 9, §1º. A estrutura binária e centrada em posicionamentos antagônicos, reforça o caráter de contraditório processual.

Se por um lado isso poderia ser previsível, já que ela foi a primeira audiência pública e foi fortemente marcada pelos únicos marcos legais até então existentes das leis 9868/99 e 9882/99, que como foi visto, dão ênfase ao caráter informacional das APs, por outro, ela destoa dos discursos proferidos pelo ministro relator no interior deste procedimento. Se nos discursos a audiência pública também figurou como elemento viabilizador da democracia participativa no âmbito jurídico, na prática, isso não ocorreu. A acessibilidade ao procedimento (formas de convocação), os requisitos para admissibilidade e as possibilidades de interação e manifestação de opinião foram bastantes limitadas, conforme comentado acima.

Isso também fica claro na organização espacial do auditório de sessões da primeira turma do STF, local onde foi realizada a audiência pública. Entre os assentos dos ministros e dos participantes havia um cordão vermelho os separando. Além disso, todas as falas foram proferidas de um púlpito localizado à

extrema esquerda do móvel em que o relator se encontrava sentado e em frente à uma grande tela (“telão”), onde foram projetadas apresentações multimídia, conforme determinação do ministro relator. O espaçamento entre os expositores e o STF também foi refletido na ocupação espacial das APs e se apresenta, pelo menos simbolicamente, como mais uma barreira.

Esses entraves distanciam o STF e as APs da possibilidade de serem vistos como espaços para o exercício da democracia participativa. Ademais, não houve pluralidade de ideias e concepções, mas sim antagonismos de duas posições. Os atores e atrizes que participaram tinham origens institucionais semelhantes e pertenciam quase que homoganeamente ao mesmo campo científico. Ouviu-se cientistas das áreas biológicas, que são apenas uma parte da sociedade científica, e, mais ainda, são parte ínfima da sociedade brasileira. Por isso, mesmo que quisessem, seriam incapazes de representar a sociedade brasileira e a pluralidade de visões nela existentes como um todo.

### **3.2.2. Importação de Pneus Usados**

A segunda audiência pública, realizada no Supremo Tribunal Federal em 27 de junho de 2008, tratou do tema da vedação à importação de pneus usados pelo Estado brasileiro. Ajuizada pelo Presidente da República, a ADPF 101 questionava a existência de numerosas decisões judiciais em contrariedade com algumas portarias, resoluções, decretos federais e convenções internacionais que vedam a importação de pneus usados. Segundo o proponente da ação, as decisões judiciais afrontavam os preceitos fundamentais da proteção da saúde pública e da preservação do meio ambiente.

O caso foi julgado pelo plenário do Tribunal em 24 de junho de 2009, ou seja, quase um ano depois da realização da audiência pública e teve como resultado a procedência parcial da ADPF. Restou decidido, por 8 votos a 1, que os danos causados à saúde e ao meio ambiente com a incineração e o acúmulo de pneus usados ou inservíveis eram maiores que os seus possíveis benefícios



econômicos. Na prática, portanto, manteve-se a vedação de importação desses pneus.

A ministra Cármen Lúcia foi a relatora do caso, sendo o ministro Gilmar Mendes o Presidente do Tribunal à época. Em seu *despacho convocatório*, a ministra justificou a necessidade de realização da audiência pública a partir de alguns fundamentos, como: (a) necessidade de exame mais acurado das razões e fundamentos que envolviam os diretamente interessados na matéria; (b) a repercussão social, econômica e jurídica da questão posta a julgamento, demonstrado inclusive, segundo a ministra, pelo número de *amicus curiae* presentes; (c) maior compreensão das questões técnicas que envolviam o caso. O fundamento legal para a convocação foi o artigo 6, §1º da Lei n. 9882/99.

Os discursos de abertura e encerramento da AP proferidos pela ministra relatora não foram completamente coincidentes com aquele anunciado em seu despacho convocatório. Na abertura, a ministra também mencionou a AP como meio de informação capaz de subsidiar as decisões dos ministros. Contudo, ela acrescentou o fato de que a audiência pública é capaz de democratizar os processos judiciais, na medida em que, segundo a relatora: “*O bom juiz, quando abre a voz, permite que a Justiça fale e para que a Justiça fale pela boca do juiz, é preciso que o juiz tenha olhos e ouvidos bem abertos e atentos à sociedade...*”<sup>145</sup>. No encerramento, nesta mesma linha de argumentação, Cármen Lúcia afirma que a AP auxilia o STF na consecução da democracia.

Assim, mais uma vez, o conteúdo dos discursos em relação à justificativa pela necessidade de audiência, que em larga medida aponta para a própria noção daquilo que o Tribunal (ou alguns de seus ministros) entende ser a função das APs, encontra-se confuso e sem linearidade interna. Desta vez, no despacho convocatório a relatora se limitou a indicar a grande repercussão do tema (e atestou essa repercussão com o número de *amicus curiae* que pediram para ingressar na ação), à necessidade de obter maiores informações técnicas - dada

---

<sup>145</sup> Trecho transcrito da fala de abertura da ministra Cármen Lúcia na audiência pública referente à ADPF 101, em 27 de junho de 2008.

a especificidade do tema, bem como a importância de se entender melhor os fundamentos daqueles interessados no julgamento da ação.

Essa visão foi alargada durante a realização da audiência pública. De meio de informação em um caso de grande repercussão, a AP passou para, também, mecanismo democratizante do processo judicial por meio da abertura à escuta da sociedade, bem como ferramenta capaz de auxiliar o STF a realizar a democracia.

As noções de democratização do processo e de consecução de democracia, por si só, já são vagas. Não se sabe ao certo qual o conceito de democracia que a relatora, ou o Tribunal, possuem. Mas, chama também a atenção o fato de haver uma ampliação do escopo da AP, a partir de um discurso não antes veiculado no despacho. É como se diante dos meios oficiais de divulgação de comunicação do juiz, ou seja, os despachos e decisões interlocutórias, a ministra preferisse se ater àquilo que a Lei 9.882/99, em seu artigo 6, §1º, preceitua, ou seja, AP como meio de obtenção de informação a partir de pessoas com autoridade na matéria veiculada. Mas, quando diante das câmeras e microfones da TV e Rádio Justiça, ela manifestasse também sua opinião pessoal quanto à natureza e propósito da audiência pública, qual seja, o de mecanismo democratizante, porque capaz de dar voz à sociedade.

Mais uma vez é de se questionar se essa confusão e mistura de objetivos e entendimentos sobre a natureza e a função das APs se relaciona com a compreensão individual que a ministra de fato tinha do procedimento, ou se ela também foi influenciada pelo discurso prevalecente da AP sobre pesquisas com células tronco. E de novo: por que esse discurso não se mantém linear ao longo das manifestações da ministra? Seria de fato porque a AP ainda era uma novidade e pouco se sabia sobre ela?<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Essas respostas são difíceis de serem dadas sem uma entrevista qualitativa diretamente com esses atores institucionais, ou seja, os ministros e ministras. No entanto, é muito possível que mesmo com a realização desse tipo de entrevista, esses atores não tenham uma resposta contundente, pois como processo histórico, nem sempre se tem uma percepção completa do que foi um determinado evento. É possível, por exemplo, que eles nem saibam que os seus discursos não possuíam, internamente, uma linearidade. Por “internamente” me refiro às manifestações de um mesmo ministro ou ministra dentro de uma mesma audiência pública.

Tendo essas noções em mente, é importante também olhar a estrutura da AP formulada pela ministra. Novamente, abriu-se a possibilidade de os interessados, os *amici curiae* do caso, indicarem *especialistas*<sup>147</sup> para participarem da audiência pública. Dessa vez, as indicações deveriam ser feitas via endereço eletrônico especialmente criado para a AP, qual seja: adpf101@stf.gov.br. Juntamente, deveriam também consignar a tese que viriam a defender em suas exposições. A relação dos habilitados pela relatora foi, posteriormente, disponibilizada no portal do STF. Logo, a acessibilidade e admissibilidade à esta AP também foi restringida à indicação feita pelos amigos da corte e, igual à AP anterior, o critério era o de “ser especialista”.

Novamente a audiência pública foi realizada de forma binária, alternando as vezes entre teses a favor da importação de pneus usados e contrárias à importação. Não houve formulação à priori de perguntas a serem respondidas pelos participantes. Também assumiu um caráter de contraditório, à medida em que a ministra realizou sorteio<sup>148</sup> dos expositores inscritos para garantir a paridade no número de pessoas a se apresentarem. Apesar disso, a ministra Cármen Lúcia, de forma expressa, rechaçou o caráter de contraditório do sorteio e apresentou a seguinte interpretação:

Não se trata de um contraditório. A ordem foi intercalada porque as vezes a apresentação por alguém de um determinado dado pode fazer com que o outro possa elucidar aos ministros, que receberão todas as gravações desses trabalhos de hoje, melhores informações. A tentativa é de um esclarecimento que se segue, portanto, pela alternância de cada uma das teses. Não pode haver nenhuma manifestação sobre as apresentações feitas.

Apesar da indicação ter sido realizada pelos *amici curiae*, dessa vez a identificação das expositoras ficou mais clara e evidente para o público, pois a

---

<sup>147</sup> Termo usado pela relatora em seu despacho convocatório e também seu voto proferido posteriormente.

<sup>148</sup> Segundo a ministra, o sorteio foi feito devido ao grande número de pessoas inscritas para participarem da AP. Como, a priori, ela queria limitar o número de participantes a 4 de cada lado das teses, ela achou por bem realizar este sorteio, para garantir a transparência, caso os próprios grupos inscritos não chegassem à conclusão de quem deveria se apresentar. Diferentemente da primeira AP, em que a ministra Ellen Gracie fez o sorteio manual, dessa vez, o sorteio foi feito de forma eletrônica.

cada fala, a identificação que aparecia na tela do televisor via TV Justiça, vinculava a pessoa à sua organização de origem.

A questão da paridade de armas apareceu também neste formato de audiência pública quando a ministra deu palavra para o AGU falar inicialmente e também ao subprocurador Geral da República, para falar no fechamento. Também sob este ângulo, não se desvinculou a audiência pública de um formato processual atrelado ao princípio do contraditório.

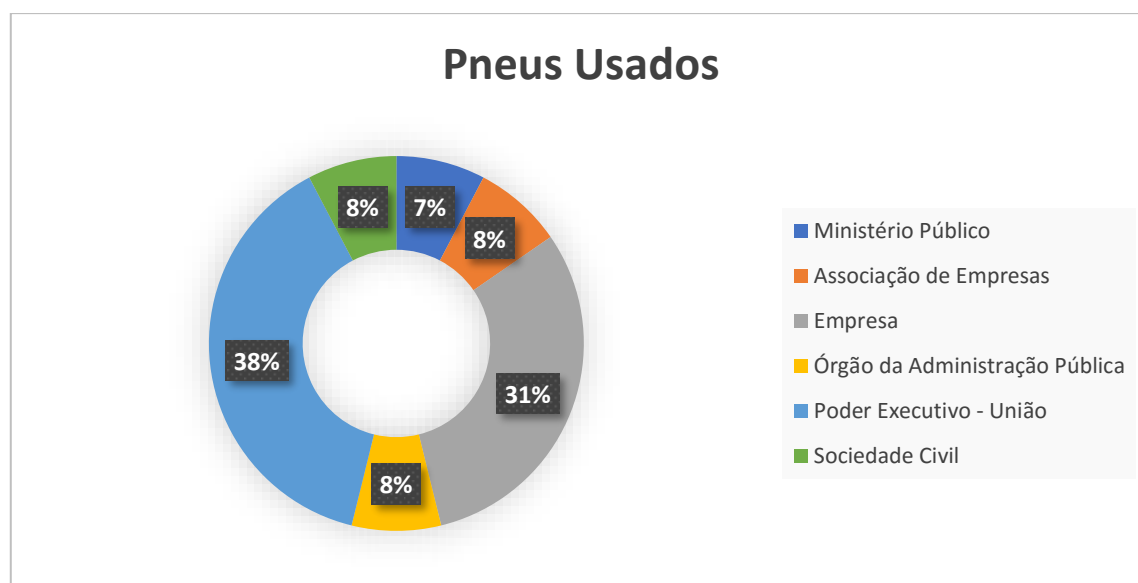
Para as exposições, foi designado o púlpito no extremo lado esquerdo. Aliás, esta determinação da primeira audiência pública, viria a permanecer em todas as demais realizadas até presente data. Também foi permitida a utilização de projetor multimídia para a apresentação dos dados. Os expositores ficavam sentados enfileirado horizontalmente em frente da ministra relatora e aos demais sentados no mesmo móvel que a ministra (como os ministros presentes, AGU e Sub-PGR). A plateia da sala de sessões da primeira turma estava cheia.

Nesta audiência apenas dois ministros estiveram presentes em alguma parte da AP: Ayres Britto e Ricardo Lewandowski. O ministro Presidente, Gilmar Mendes, apenas realizou breve abertura e depois se retirou imediatamente. O grau de interação nesta audiência pública entre os ministros e os participantes foi muito baixo. Nem mesmo houve formulação de perguntas ou comentários ao final da audiência. Entre os expositores, no entanto, as falas trataram de fazer referência sutil, seja para rechaçar ou para acolher, às exposições anteriores àquela que estava sendo proferida. Não foi dado tempo adicional deliberadamente a nenhum dos expositores, os quais se atinham ao marcador de tempo sonoro existente.

Sobre os participantes, foram 11 exposições dos grupos, uma da AGU e outra da PGR, totalizando, então, 13 manifestações na AP. Dessa vez, diferentemente da AP anterior, os participantes tiveram relação representativa com os grupos ou entidades pelas quais falavam. Dos 13 participantes, um foi classificado como “Associação de Empresas”, quatro como “Empresa”, um como “Ministério Público”, um como “Órgão da Administração Pública”, cinco como

“Poder Executivo – União” e um como “Sociedade Civil” (que falou por três grupos) (Gráfico 1).

As apresentações tiveram a seguinte classificação: nove foram técnicas, uma foi científica/acadêmica e três foram jurídicas.



**Gráfico 1.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Pneus Usados

Sobre a origem desses grupos, como pode ser visto também no quadro acima, muitos atuam na área de remodelagem de pneus, ou direta ou indiretamente no governo, ou na defesa de direitos. Comparativamente à audiência anterior, portanto, houve um número maior de participação de diferentes setores, tanto de entidades e órgãos do governo, quanto de outros grupos de interesse.

Chama a atenção, contudo, que em uma audiência com um tema tão controverso e que envolve tantos interesses, como é o da proteção da saúde pública e ao meio ambiente, tenha havido apenas uma apresentação de representante da sociedade civil<sup>149</sup>. Na verdade, houve uma participação maior de órgãos ligados ao poder público, o qual já é parte arguente da ADPF (Presidência

<sup>149</sup> Inclusive, de forma bastante patente, esse único representante classificado como “Sociedade Civil” teve que dividir o tempo de 20 minutos com um representante do Ministério das Relações Exteriores. Assim, cada um deles teve 10 minutos de fala apenas.

da República) e por isso, já havia tido a oportunidade de se expressar na petição inicial.

Se a ideia da ministra Cármen Lúcia era o de tornar o processo mais democrático pela “oitiva da sociedade”, novamente houve uma defasagem nessa representação. Isso sem falar no evidente descompasso entre o discurso da ministra e a prática revelada na audiência sob sua presidência.

Ao se olhar de forma mais detalhada, duas das quatro classificadas como “Empresa” fizeram apresentação jurídica ou, então, científica/acadêmica, optando as demais pela exposição técnica. Isso revela a diversidade estratégica escolhida pelos grupos de interesse sobre a forma de apresentarem os seus argumentos. Mesmo as entidades que lutam por direitos, como é o caso da Conectas e Justiça Global, elegeram a linguagem técnica para exporem suas opiniões e tentarem convencer os ministros e a ministra.

Interessante notar que, reiteradamente, os participantes desta audiência pública se colocavam em suas apresentações como “técnicos”, como pessoas com bastante experiência no assunto. Como se a ratificação de uma posição como “técnica” lhes desse maior legitimidade e confiabilidade. Esse também é um discurso usado pelos atores para convencer o Tribunal, já que a lei que fundamenta a convocação da AP, bem como alguns trechos da manifestação da ministra apontam para uma preferência por tecnicidade. Talvez também a experiência da primeira AP revele esta preferência até de forma mais severa, já que como foi visto, o ministro interrompeu aquele expositor que ele acreditou ter saído da esfera da argumentação estritamente técnica.

O expositor da Pneus Hauer Brasil Ltda, que também fez uma apresentação técnica, manifestou seu descontentamento com as exposições que se autodeclaravam técnicas, mas que não apresentavam a fonte das pesquisas citadas, o que fazia parecer que no fundo, tudo era uma mera questão de opinião. Assim, desde já, percebe-se que mesmo em apresentações tidas como técnicas e cientificamente embasadas, há um discurso por detrás da autodeclaração.

Havia implícito um discurso de convencimento de que, quanto mais dados e mais informações sobre os aspectos técnicos dos pneus usados, remodelados e recauchutados fossem fornecidos, mais perto se chegaria àquilo que a lei e a relatora esperavam de uma manifestação em audiência pública. Logo, mais convincente se torna este discurso e, teoricamente, chama mais a atenção daqueles que deverão julgar a matéria.

Ainda sobre o discurso com bases técnicas, outro dado interessante de ser notado é que mesmo os órgãos e entidades ligadas aos setores do governo, neste caso classificadas como Poder Executivo – União, expuseram com uma argumentação técnica. Não houve nenhuma apresentação classificada como “política”, apesar do grande impacto que esta decisão teria para os setores de política econômica internacional e também nacional.

O quase mantra da tecnicidade das apresentações pode ser verificado, por fim, também na fala de encerramento da AP, proferida pela ministra, em que ela agradece “os esclarecimentos técnicos” dos expositores, bem como pela manutenção durante a AP do “padrão de informações técnicas”.

De modo geral, a segunda audiência pública realizada no STF manteve alguns pontos da primeira, como, por exemplo, o binarismo e o caráter de um contraditório judicial. Igualmente, ratificou o distanciamento dos ministros em relação aos expositores e à plateia e ficou ainda evidente, mais uma vez, o quórum baixo de presença dos ministros do Tribunal<sup>150</sup>. Também manteve o modelo de indicação por parte dos interessados no pleito judicial e o requisito da especialidade por parte daqueles que fossem se apresentar.

Sobre a tecnicidade da audiência, esta sobre pneus usados trouxe uma ambiguidade. Por um lado, fez prevalecer um discurso predominantemente técnico e fez ecoar a preferência por este tipo de apresentação, algo semelhante à primeira audiência. Já, por outro lado, a despeito desta constatação, a ministra admitiu para a participação na audiência organizações, associações e entidades

---

<sup>150</sup> Sobre isso, a ministra Cármen Lúcia, em seu discurso de encerramento, justifica a ausência dos ministros como consequência do volume de trabalho do Tribunal.

que não necessariamente têm uma origem técnica. Essa é uma diferença essencial em relação à primeira experiência.

Tanto foi assim que as expositoras e expositores mantiveram o seu caráter de representantes de um grupo ou de uma entidade. Não houve aqui a apresentação de especialistas individuais. Os interesses dos grupos puderem ser explicitados, mesmo que sob o mantra da tecnicidade discursiva. Isso, inclusive, é muito comum no lobby, como foi estudado no primeiro capítulo desta dissertação. Logo, querendo ou não, uma das novidades da audiência da ADPF 101 foi justamente a de permitir a entrada dos grupos de interesse (mesmo que com a condição da indicação por parte dos *amici curiae*).

Na primeira audiência, já tinha sido vista uma pequena interação Tribunal-participantes, por meio de perguntas feitas ao final do conjunto das exposições. Nesta segunda audiência, contudo, a interação foi reduzida ao máximo: não houve qualquer interação. Não foram feitas perguntas, nem comentários.

Assim, essa segunda experiência de audiência pública, trouxe a inovação da possibilidade de presença dos grupos de interesse, para que eles próprios pudessem manifestar os seus interesses. Trouxe também, embora pouco interessante naquele momento, a criação de um endereço eletrônico próprio só para a AP. Esse detalhe viria a ser desenvolvido futuramente como metodologia de trabalho de inscrição para habilitação dos grupos e indivíduos em todas as futuras APs e permanece até os dias atuais.

Essa construção pode ser positiva porque moderniza e facilita os meios de comunicação dos grupos com o Tribunal, já que não é necessário ser advogada para enviar *e-mail* à Corte<sup>151</sup>. Isso facilita também a movimentação de

---

<sup>151</sup> Não custa lembrar que para participar enquanto *amicus curiae*, é necessária a representação judicial, ou seja, a presença de uma advogada ou advogado é condição *sine qua non* para a acessibilidade via *amicus*. Assim, se o filtro usado na AP aqui em comento foi a indicação realizada pelos *amici curiae*, de nada adiantou a facilitação da inscrição por *e-mail*.



documentos e informações sobre o tema discutido na AP<sup>152</sup>. Por outro lado, se o ministro ou ministra não tomar cuidado, a comunicação via *e-mail* pode funcionar como mecanismo que corrobora para a falta de transparência da Corte, na medida em que impede que se saiba quem são aqueles que pleiteiam uma participação na audiência pública e o porquê são ou não aceitos.

Por fim, mais uma vez, nesta audiência, pode-se perceber uma dissonância entre o discurso do Tribunal, neste caso representado pelas manifestações da ministra relatora, e aquilo que a prática da audiência realmente revela. Esta audiência até trouxe novos atores, como comentado acima, no entanto a falta de diversidade de grupos e indivíduos participantes e a ausência de pluralidade de opiniões ainda são um problema. Elas desvendam a incoerência do discurso do Tribunal que tenta chamar para si uma função que ela não consegue, ou pelo menos não tenta colocar em prática.

### 3.2.3. Aborto de Fetos Anencéfalos

A terceira experiência de audiência pública realizada do STF teve como tema a antecipação terapêutica do parto de fetos anencefálicos, ou, aborto de fetos anencéfalos<sup>153</sup> e foi levado à apreciação no controle concentrado de constitucionalidade por meio do ajuizamento da ADPF 54. A autora da ação foi a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS que questionava a interpretação dada aos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II do Código Penal (decreto-lei n. 2.848/40) e alegava violação à Constituição no tocante ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao princípio da legalidade, liberdade e autonomia da vontade, bem como ao direito à saúde.

---

<sup>152</sup>Segundo o despacho convocatório da ministra Cármen Lúcia, de 9 de junho de 2008: *“Quaisquer documentos referentes à presente Arguição poderão ser encaminhados pela via impressa e eletrônica, para o endereço adpf101@stf.gov.br. (...) Como garantia do princípio da igualdade das partes em juízo e à exequibilidade da audiência pública, faculto a remessa dos documentos pela via eletrônica para o endereço adpf101@stf.gov.br, os quais ficarão disponíveis no portal deste Supremo Tribunal Federal.”*

<sup>153</sup> A diferença entre os termos “aborto” e “antecipação terapêutica do parto” foi importante para os contornos e o deslinde do caso concreto. Contudo, nesta dissertação, tenho usado o termo “aborto” pelo fato desta audiência e deste caso ter ficado nacionalmente mais conhecido sob esta denominação. No entanto, reconheço a importância estratégica, à [época do caso, do uso e do não-uso destas expressões para o julgamento e para a configuração do caso levado à julgamento.

A AP foi realizada em quatro dias: 26 e 28 de agosto de 2008 e 4 e 16 de setembro de 2008, tendo o julgamento sido finalizado, apenas, em 12/04/2012; ou seja, quase 4 anos após a realização da audiência pública. A decisão proferida pela maioria do pleno do Tribunal, foi no sentido de permitir a interrupção terapêutica do parto de fetos anencéfalos e de expandir as previsões de excludente de ilicitude para os casos de aborto previstos no código penal de 1940.

O ministro relator do caso, Marco Aurélio de Mello, em seu despacho convocatório, justifica a necessidade de realizar a audiência pública dada a existência de (1) matéria com repercussão ampla que suscita questionamentos múltiplos; (2) necessidade de ouvir entidades; (3) necessidade de escutar técnicos na matéria, tanto no que diz respeito à matéria de fundo, quanto naquilo que consistir em especificidades da matéria. Interessante notar neste ponto que o ministro não limitou sua pretensão instrutória a aspectos técnicos, pois também reconheceu necessidade de ouvir entidades. O fundamento legal apresentado para a convocação foi o artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.882/99

Em seus discursos de abertura e encerramento, o relator manteve a sua linha de raciocínio, considerando a audiência pública um meio instrutório:

Costumo dizer que, sem fato, não há julgamento e aquele que personifica o Estado-Juiz há de defrontar-se com conjunto de elementos objetivando formar o respectivo convencimento sobre a controvérsia. Visamos, com esta Audiência Pública, que se desdobrará de início em três dias, colher esses dados de convicção<sup>154</sup>.

O relator, no entanto, não foi o único a fazer o discurso de abertura, tendo o presidente do Tribunal à época, o ministro Gilmar Mendes, também feito um pronunciamento. Neste caso, o presidente enfatizou não somente o caráter instrutório da AP, mas também o aspecto de abertura e diálogo com a comunidade científica e com a sociedade como um todo:

---

<sup>154</sup> Trecho transcrito do discurso de abertura proferido pelo ministro Marco Aurélio, relator do caso, em 26 de agosto de 2008.

Gostaria de apenas fazer o registro, eminente Ministro-Relator, Ministro Marco Aurélio, senhoras e senhores presentes, da importância deste instrumento previsto nas Leis nºs 9.868 e 9.882, que permite este **diálogo particular e esta abertura na interlocução do Supremo Tribunal Federal com a comunidade científica e com a sociedade como um todo**. Esta é a terceira Audiência Pública que o Supremo Tribunal Federal realiza no contexto das Leis nºs 9.868 e 9.882. [...]. Agora, estamos a realizar a segunda Audiência Pública neste tema de magna relevância para **dirimir sensíveis dúvidas, controvérsias do ponto de vista científico, ético e religioso**<sup>155</sup>. (Grifos meus).

Como nas outras duas audiências públicas, nesta, a acessibilidade e admissibilidade para a participação das APs também foi limitada à indicação realizada por aqueles que pleitearam atuar enquanto *amicus curiae* e foram, de pronto, todos indeferidos, pois o relator entendeu que o número excessivo de manifestações poderia ocasionar “*tumulto processual*”<sup>156</sup>. Assim, para aqueles que pleitearam a participação naquela oportunidade e que desejassem participar da AP, o relator pediu que manifestassem interesse e indicassem seus representantes. Além dessas pessoas, o ministro também permitiu que a PGR indicasse algumas pessoas, bem como também, ele próprio, convidou algumas outras.

A estrutura dessa audiência pública foi organizada de maneira diversa, quando comparada às outras duas. O relator havia reservado, inicialmente, 3 dias para a realização das audiências públicas, separando as manifestações da seguinte forma no cronograma oficial da AP: (a) entidades religiosas no dia 26 de agosto; (b) entidades da sociedade civil (comunidade como um todo) no dia 27 de agosto e (c) comunidade científica com experiência na matéria da anencefalia no dia 28 de agosto. Posteriormente, por conta de imprevistos na agenda de trabalho do plenário do Tribunal, como o início do julgamento do caso Raposa Serra do Sol, essa divisão e as datas foram alteradas, mas foram mantidos os atores admitidos.

---

<sup>155</sup> Trecho transcrito do discurso de abertura proferido pelo ministro presidente do Tribunal em 2008, Gilmar Mendes, em 26 de agosto de 2008.

<sup>156</sup> Assim, nesta audiência pública, houve a recusa de participação de interessados na ação na forma de *amicus curiae*. Contudo, o ministro convocou a audiência pública e possibilitou a juntada de memoriais.

A novidade trazida na estrutura e ordem dos trabalhos nesta AP foi a faculdade dada ao advogado da arguente de questionar os expositores. Igual faculdade já era garantida ao representante da PGR e, eventualmente, AGU. Assim, por mais que a organização inicial tivesse fugido, em alguma medida, do binarismo e do contraditório judicial, essa possibilidade de questionamento traz de volta e potencializa a face do contraditório e da contraposição de ideias.

Em vários momentos, as questões elaboradas pelo então advogado da CNTS, Luís Roberto Barroso, hoje ministro do STF, tinham o objetivo de montar o caso do seu cliente e não de verdadeiramente perquirir a expositora. Isso deixou muito evidente a natureza também de oposição de ideias e opiniões contidas no caso do aborto de fetos anencéfalos. Inclusive, a disputa pelo termo “aborto” ou “antecipação terapêutica do parto” foi mote de algumas das questões e também exposições<sup>157</sup>. Em suma, a inquirição feita pelo advogado, pelo PGR e também pelo AGU lembra o sistema de preparação de testemunhas, em que ocorre inclusive, o exame cruzado de depoentes e testemunhas, típicas do processo penal<sup>158</sup>.

Apesar desta aproximação demasiada com o formato judicial de inquirição e contraditório, foi interessante notar que isso dinamizou a audiência pública, pois trouxe mais interação, inclusive por parte do ministro relator, o qual se aproveitava das perguntas elaboradas para também fazer novas perguntas, ou mesmo comentários a respeito das apresentações. Dessa forma, por exemplo, quanto a questão das fontes de dados técnicos trazidos em uma das exposições, em dado momento, o advogado da CNTS questiona diretamente a expositora:

O SR. LUÍS ROBERTO BARROSO – Gostaria de lhe fazer uma pergunta técnica: A senhora apresentou um dado de duzentos e sessenta por cento de crescimento da hospitalização psiquiátrica para a mulher. Gostaria de saber se a senhora tem essa pesquisa e se ela está acessível ao público?

---

<sup>157</sup> Em Guimaraes (2009), em entrevista semiestruturada com algumas das organizações que realizaram o litígio estratégico na ADPF 54, foi discutida a estratégia da escolha e uso recorrente do termo “antecipação terapêutica do parto” de fetos anencéfalos.

<sup>158</sup> Ao final da audiência, o ministro Marco Aurélio, elogiou a participação da AGU, PGR e do advogado da CNTS, Luís Roberto Barroso, e afirmou que suas participações confirmam o que a CF/88 prevê: o de que o advogado é indispensável à administração da justiça.

A SRA. ELIZABETH KIPMAN CERQUEIRA – Tenho e posso entregar ao Ministério Público para, depois, encaminhar aos senhores Ministros.

O SR. LUÍS ROBERTO BARROSO – Eu apreciaria ter. De quem é essa pesquisa? Qual foi a instituição que conduziu essa pesquisa?

A SRA. ELIZABETH KIPMAN CERQUEIRA – Eu não sei de cor, porque eu não a tenho aqui, eu vou entregar.

O SR. LUÍS ROBERTO BARROSO – A senhora vai me desculpar, para achar tem que ter procurado. Gostaria de saber onde está essa pesquisa, é muito importante.

A SRA. ELIZABETH KIPMAN CERQUEIRA – Vou entregar com toda a comprovação.<sup>159</sup>

Logo, o grau de interação nesta audiência pública foi comparativamente bastante elevado. Houve perguntas, comentários e também tempo adicional aos 15 minutos usualmente concedidos aos expositores. Inclusive, quanto à interação houve alguns momentos de aplausos às falas e o ministro pediu que a plateia não se manifestasse. No entanto, de forma inusitada, houve a participação de uma pessoa da plateia. Essa pessoa, Michele Gomes de Almeida, havia realizado a interrupção de uma gravidez de feto anencefálico e foi convidada a dar a sua contribuição do púlpito, conforme todos os outros expositores<sup>160</sup>.

O conjunto de dinâmicas inusitadas levou o relator, em seu discurso de encerramento da AP, a afirmar: “*Antes de encerrar a Audiência Pública, desejo registrar que ela foi norteadada, acima de tudo, pela espontaneidade e liberdade em seu sentido maior.*”<sup>161</sup>.

Nesta audiência houve um total de 26 expositores. Desse total, 5 foram classificados como “associação de classe/profissional”, 4 como “individual”, 3 como “Poder Executivo – União”, 2 como “Poder Legislativo” e 12 como “Sociedade Civil”. Também dessas 26 participações, 19 foram classificadas como técnicas, 6 como políticas e 1 como depoimento pessoal (Gráfico 2).

---

<sup>159</sup> Trecho das notas taquigráficas referente à audiência pública da ADPF 54. Infelizmente, este o vídeo do quarto e último dia da audiência não está disponível, de forma que a única fonte de dados foi a nota taquigráfica.

<sup>160</sup> A participação de Michele Gomes de Almeida foi adicionada à lista de exposições, pois além de ter dado o seu depoimento, ela também foi questionada tanto pelo advogado da CNTS, como pelo próprio relator, ministro Marco Aurélio. Seu tipo de participação foi classificado como “Depoimento Pessoal”.

<sup>161</sup> Trecho do discurso de encerramento da AP sobre aborto de fetos anencéfalos, proferido pelo ministro Marco Aurélio, em 16 de setembro de 2009.

Logo, o que de pronto já se pode observar é que houve uma maior participação da sociedade civil nesta audiência pública. Isso não só porque é um tema que de fato suscita a atuação de grupos progressistas (feministas), como também de grupos conservadores (como os religiosos). Mas, também porque o relator deu essa abertura, quando em seu despacho convocatório anunciou querer ouvir tanto técnicos, quanto entidades. Nesse mesmo documento, o relator afirmou querer ouvir tanto a matéria de pano de fundo da ação, quanto as especificidades técnicas. Isso proporcionou uma maior abertura do Tribunal em termos de tipos de participantes a atuarem no procedimento.

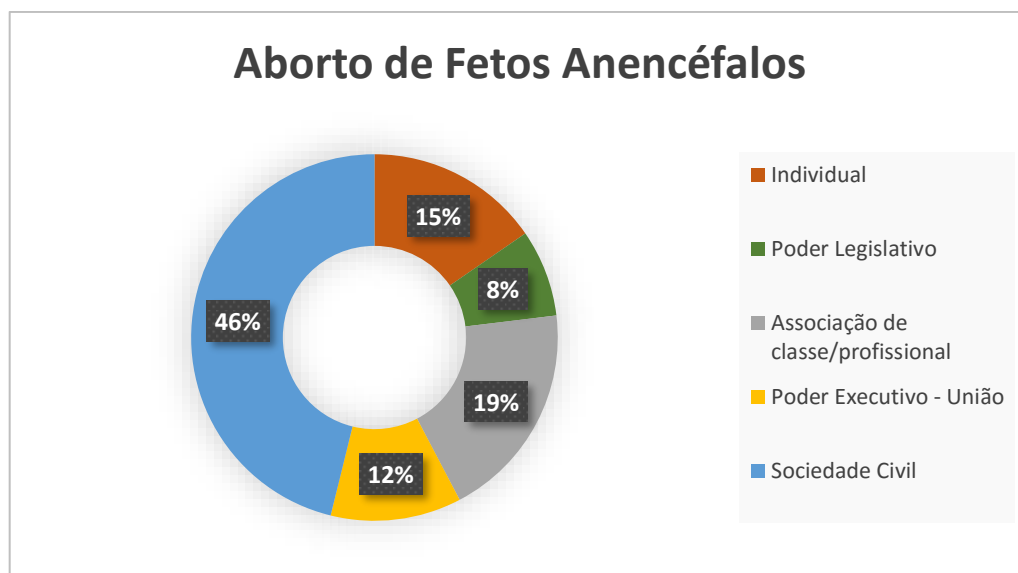
Ele não atrelou a formação de sua convicção a informações exclusivamente técnicas, o relator quis também ouvir as informações e percepções dos demais setores sociais. Apesar disso, ainda houve uma predominância no tipo de apresentação classificada como técnica, que é aquela que apresenta dados vinculados à experiência da área de atuação profissional da expositora.

Esse dado talvez possa indicar que ainda havia um entendimento de que as audiências públicas era um espaço para a técnica, para depoimentos de pessoas com autoridade na matéria porque são vinculadas em seu cotidiano profissional àquela questão. Por isso, talvez, a presença ainda significativa de profissionais da área médica.

De toda forma, a matéria é politicamente, eticamente e moralmente polêmica, mas também pareceu ser medicamente incerta. Muitas das perguntas realizadas para as expositoras, inclusive, relacionavam-se à possibilidade de haver certeza quanto ao diagnóstico da anencefalia. E, mais, se o SUS teria os aparelhos e exames necessários ao fornecimento deste diagnóstico.

Nesse sentido, ao olharmos o retrato dos grupos participantes desta AP, vemos a presença de um número maior de grupos de interesse, alguns usando ainda a estratégia de uma fala técnica e pautada na experiência como argumento de autoridade, capaz de informar os ministros e ministras do Tribunal, outros,

porém, fazendo uso de uma fala política, com argumentos que demarcam uma opinião representativa do grupo por quem falam. A sistematização das organizações/entidades, tipo de participante e tipo de apresentação, pode ser encontrada no Anexo II desta dissertação.



**Gráfico 2.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Aborto de Fetos Anencéfalos.

Esta AP, portanto, apesar de não ter sido anunciado em despacho convocatório e demais discursos internos do relator, tornou o STF mais aberto aos grupos de interesse<sup>162</sup>, pelo menos no que diz respeito à entrada de novos atores e atrizes (além de mais integrantes da sociedade civil, esta AP teve também a presença de associações de classe/profissional e do Poder Legislativo). No entanto, continua válida a crítica: a porta de entrada (acessibilidade<sup>163</sup>) foi, ainda, demasiadamente, estreita. Para participar da

<sup>162</sup> Além disso, quando se fala em abertura do Tribunal, também importa lembrar da possibilidade de realmente contribuir para o julgamento do caso concreto (GUIMARÃES, 2012b; ALMEIDA, 2015). No entanto, como esta vertente não será discutida neste estudo, não desenvolverei em demasia o argumento. Mas, para o momento, basta saber que este é um entendimento do qual também partilho e acho importante que futuras pesquisas busquem aperfeiçoar o mecanismo um mecanismo empírico que seja capaz de dar conta do impacto que essas exposições possuem para a decisão do caso pelo Tribunal.

<sup>163</sup> Quanto à admissibilidade, não foi pautado nenhum critério pelo relator, nem mesmo uma menção ao termo “especialistas”, ou obrigatoriedade de ser uma autoridade na matéria. Contudo, vale lembrar que o fundamento legal utilizado pelo ministro foi o artigo 6º, §1º da lei nº 9.882/99, o qual faz menção expressa à necessidade de que os expositores sejam pessoas com experiência e autoridade na matéria.

audiência, foi necessário ter indicação da PGR ou dos *amici curiae* “rejeitados” neste processo, ou então, ter sido convidado pelo ministro relator da ADPF 54.

A dinamização, os momentos de maior espontaneidade na condução e também na realização efetiva da AP, bem como a utilização de elementos audiovisuais novos<sup>164</sup> - como a reprodução de um vídeo com depoimento e acompanhamento de mulheres que passaram pela situação da gravidez de feto anencéfalo -, foram interessantes de serem observados, conforme mencionado na análise supra.

Essas peculiaridades, contudo, não foram suficientes para afastar por completo a noção formalista a qual ainda estavam submetidos os expositores. Igualmente, não são capazes de afastar a crítica sobre a mimetização do sistema judicial pautado no princípio do contraditório e ampla defesa que as audiências anteriores encamparam. Inclusive, a ocupação espacial do auditório permaneceu a mesma das APs anteriores (expositores sentados enfileirado horizontalmente em face dos ministros e utilização do púlpito, por exemplo<sup>165</sup>), até mesmo quando a convidada da plateia foi dar o seu depoimento pessoal. Há, aqui, portanto, elogios e críticas às novidades dessa terceira audiência pública ocorrida no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

### **3.2.4 Judicialização da Saúde**

A quarta audiência pública realizada no âmbito do STF foi convocada pelo então ministro Presidente do Tribunal, o ministro Gilmar Mendes, e realizada em seis dias diferentes: 27, 28 e 29 de abril de 2009 e 4, 6 e 7 de maio de 2009. Esta foi a primeira audiência realizada após a entrada em vigor da emenda nº 29/09 do RISTF. Ela foi, também, a primeira e a única dentro do universo de casos desta pesquisa, a ser convocada pelo Presidente do Supremo.

---

<sup>164</sup> Sobre utilização de novas tecnologias audiovisuais, o relator comunicou que além da transmissão via TV Justiça e Radio Justiça, haveria também, posteriormente a gravação em DVD da audiência para a distribuição direta aos ministros, somadas às já utilizadas notas taquigráficas.

<sup>165</sup> Exceto o advogado da autora da ação, que ao realizar a sua inquirição, permanecia sentado à mesa, junto ao local designado aos expositores.



A AP aqui descrita e analisada versou sobre a judicialização da saúde, a partir de casos<sup>166</sup> de concessão de medicamentos e tratamentos de saúde existentes no âmbito do Tribunal e sob a competência decisória da presidência do Supremo. A maior parte desses processos já foi julgada<sup>167</sup>.

Em seu despacho convocatório, o ministro Gilmar Mendes elencou três justificativas para a realização da AP: O ministro Presidente elenca 3 motivos/justificativas para a convocação da A.P: (1) existência de diversos pedidos de suspensão liminar (SL), suspensão de segurança (SS) e suspensão de tutela antecipada (STA) em trâmite no âmbito da presidência, que tinham por objeto suspender medidas cautelares que determinavam o fornecimento de várias prestações de saúde pelo SUS; (2) as decisões objeto das ações citadas supra estariam a lesionar a ordem, a economia e a saúde públicas; (3) presença de repercussão geral e interesse público relevante nas questões suscitadas por essas ações. Como fundamento legal para a convocação, menciona os artigos 13, inciso XVII e 363, III, ambos do RISTF.

Seus discursos de abertura e encerramento coincidem somente em parte com os fundamentos apresentados no seu despacho convocatório. Em realidade, esses discursos ampliam demasiadamente o escopo desta audiência pública, na medida em que propõem que a AP (a) seja usada para um diálogo institucional (entre as várias esferas dos três poderes) e social (entre representantes do poder público e sociedade); (b) seja usada como ferramenta capaz de pluralizar o debate constitucional; (c) funcione como mecanismo instrutório e capaz de racionalizar os critérios para lidar com a demanda de medicamentos e tratamentos de alto custo; (d) seja capaz de trazer maior legitimidade para as decisões judiciais; (e) seja instrumento que promova a integração da realidade aos processos judiciais.

---

<sup>166</sup> Os casos são: SL nº 47, SL nº 64, STA nº 36, STA nº 185, STA nº 211, STA nº 278, SS nº 2.361, SS nº 2.944, SS nº 3.345, SS nº 3.355.

<sup>167</sup> Vide Quadro 4 supra para maiores detalhes.

Dessa forma, os discursos internos do ministro Gilmar Mendes também não são homogêneos. As mesmas observações feitas ao caso da AP sobre pneus usados parecem caber aqui: estica-se a compreensão do que as APs são quando se fala para uma plateia e, limita-a a critérios mais objetivos quando sua realização é fundamentada no despacho convocatório. Neste caso, além do olhar instrutório, há, igualmente, o intuito pluralizador, e conforme ocorreu na primeira AP tem-se, também, a ideia de um instrumento com potencial legitimador das decisões, justamente por acreditar na abertura da interpretação constitucional. Versa-se, assim, um discurso de autolegitimação:

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 e, também, no exercício de sua competência de proteção do interesse público e uniformização das decisões.<sup>168</sup>

Apesar desta crítica ao discurso, ao se observar a forma de acessibilidade e admissibilidade à AP da judicialização da saúde, percebe-se uma nova abertura, inspirada e determinada pelo RISTF: o ministro fez tanto uma lista extensa de entidades, organizações e indivíduos que gostaria de ouvir, como também abriu inscrição para todas as pessoas da sociedade que quisessem contribuir com a AP. Os interessados deveriam, portanto, se inscrever via endereço eletrônico ([audienciapublicasaude@stf.jus.br](mailto:audienciapublicasaude@stf.jus.br)) e consignar os pontos que pretendiam defender, além de indicar o nome dos seus representantes. No quesito admissibilidade, o ministro esclareceu no seu discurso de abertura que foi adotado como critério para o deferimento dos pedidos, a representatividade da associação ou entidade requerente, a originalidade da tese proposta e o currículo do especialista indicado.

Além dessa nova forma de admitir diferentes grupos e interessados no tema da audiência, o presidente do Tribunal também inovou na forma como estruturar os trabalhos. Foram elencadas, à priori, 6 questões a serem respondidas e que funcionaram como um guia para a organização dos trabalhos

---

<sup>168</sup> Trecho do discurso de encerramento da audiência sobre judicialização da saúde, proferido pelo ministro Gilmar Mendes.

durante a AP e para a tentativa de se operacionalizar as dúvidas e os problemas detectados pelo presidente no que concerne ao tema da judicialização da saúde. Assim cada dia de audiência pública realizada ficou responsável por responder as seguintes indagações formuladas pelo ministro: 1) O acesso às prestações de saúde no Brasil – Desafios ao Poder Judiciário; 2) Responsabilidade dos Entes da Federação e Financiamentos do SUS; 3) Gestão do SUS – Legislação do SUS e Universalidade do Sistema; 4) Registro na Anvisa e protocolos e diretrizes terapêuticas do SUS; 5) Políticas Públicas de Saúde – Integralidade do Sistema e; 6) Assistência Farmacêutica do SUS.

Essa maneira de organizar a audiência pública fez que não houvesse uma prevalência do caráter binário nas audiências públicas, pois, em realidade, apesar dos expositores terem alguma posição a favor ou contra a judicialização da saúde, a ideia de focar a coleta de informações e opiniões em indagações específicas diversifica a própria maneira de entender a problemática da saúde. Nesse mesmo sentido, o aspecto de contraditório judicial restou atenuado, pois o foco da seleção e convite dos expositores foi menos o de saber qual posicionamento se tinha sobre a temática, e mais de se saber qual experiência sobre um dado ponto da temática o indivíduo ou a organização poderia trazer.

Apesar desse aspecto de maior diálogo institucional e social, dada a pluralidade de agentes, setores e experiências institucionais, profissionais e pessoais com a questão da judicialização da saúde, não houve interação significativa nesta audiência pública. O ministro presidente não fez nenhuma indagação adicional ou mesmo comentários durante a AP. O outro ministro presente, Menezes Direito, em um dado momento fez um pronunciamento indicando quais eram as suas principais preocupações com a temática da saúde, com as escolhas trágicas que os juízes de primeiro grau lidavam e, também, teceu elogios a respeito da convocação da AP. Mas não passou disso.

Igualmente, não foi dado tempo adicional para além dos 15 minutos a nenhum dos participantes e também foi vetada qualquer manifestação por parte da plateia. Os membros do Tribunal e as demais autoridades continuaram afastados da plateia e dos expositores, bem como a estes últimos foi reservado o

púlpito para seus pronunciamentos<sup>169</sup>. Sobre a questão da interação plateia-Tribunal, o ministro Menezes Direito, em parte da sua manifestação diz de forma bastante ilustrativa:

[...] entendo que este sistema de audiência pública ele tem essa faceta democrática e nós vamos até, em algum momento, chegar à perfeição de abrir a possibilidade dos presentes de fazerem perguntas àqueles que estão participando do debate, o que certamente vai enriquecer.<sup>170</sup>

O ministro Menezes Direito, de certa forma, deixa entrever qual seria o seu ideal de audiência pública, no qual o nível de interação máxima seria o de permitir que o público presente pudesse livremente se manifestar e formular perguntas àquelas autoridades selecionadas e habilitadas a trazerem informações e experiências práticas ao Tribunal.

Por fim, sobre os participantes, esta audiência pública apresentou o seguinte perfil: do total de 48 participantes efetivos<sup>171</sup>, 10 são “associação de classe/profissional”, 3 são “Defensoria Pública”, 1 é “Grupo de Pesquisa”, 8 são “Individual”, 1 é “Ministério Público”, 3 são “Órgão da Administração Pública”, 4 são “Poder Executivo- Estado”, 9 são “Poder Executivo – União”, 1 é “Poder Judiciário”, 7 são “Sociedade Civil” e 1 é “Universidade”.

Quanto ao tipo de apresentação, as classificações foram distribuídas da seguinte forma: 1 científica/acadêmica, 7 jurídicas, 3 políticas e 37 técnicas.

Pela quantidade de participantes, e, principalmente, pela quantidade de classificações destes participantes, pode-se perceber que a audiência pública sobre a judicialização da saúde trouxe um número mais diversificado de segmentos, entidades e grupos de interesse para a discussão sobre a temática.

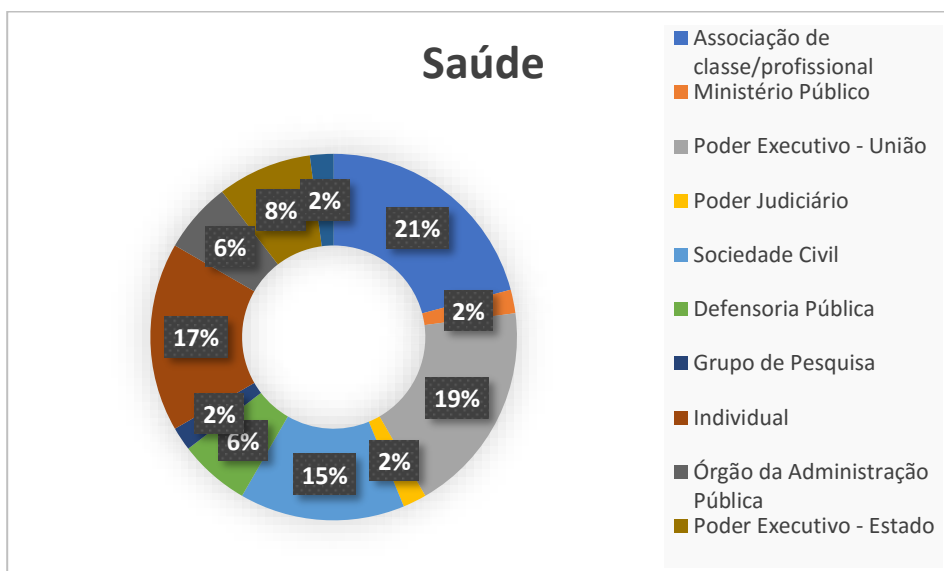
---

<sup>169</sup> Com exceção do primeiro dos seis dias de AP, em que todos os palestrantes sentaram no mesmo móvel em que ficam os ministros. Neste dia, se pronunciaram: PGR, AGU, Defensor Público-Geral da União, Secretário de Atenção Geral da Saúde do Ministério da Saúde, CFOAB, AMB e, individualmente, o professor Ingo Wolfgang Sarlet.

<sup>170</sup> Trecho da fala do ministro Menezes Direito no primeiro dia da realização da audiência pública sobre judicialização da saúde.

<sup>171</sup> Houve um total de 55 pessoas habilitadas e convidadas, mas apenas 49, de fato compareceram e expuseram seus argumentos.

Nesse sentido, houve uma abertura ainda maior do Tribunal às diferentes opiniões e interesses.



**Gráfico 3.** Porcentagem de participantes na audiência pública – judicialização da saúde.

No entanto, apesar de serem duas das classificações com maior número de expositores, juntas, “sociedade civil” e “associação de classe/profissional” totalizam apenas 17 e se for somada a elas a categoria “individual”, ainda assim totalizaria 25 participações apenas. O Poder Público e segmentos do poder público (ou seus representantes, órgão e servidores) ainda, assim, compuseram mais de 50% dos expositores.

No entanto, pelo próprio perfil do despacho convocatório, bem como pelas questões previamente elencadas para a estruturação desta audiência pública, talvez o objetivo informacional e de diálogo institucional, almejado pelo presidente Gilmar Mendes tenha sido atingido, pois são justamente esses os segmentos que lidam com o cotidiano e a estrutura estatal problemática do Sistema Único de Saúde. Isso tanto para o que diz respeito às dificuldades decisórias e orçamentárias, quanto pelo lado daqueles que lidam de forma rotineira com a população carente e que sofre com a falta de serviços e recursos estatais voltados à saúde pública (como é o caso da Defensoria Pública).

Como pode ser visto, a quarta audiência realizada pelo Supremo Tribunal Federal inovou (1) na forma de convocação, com edital de convocação, já que possibilitou as inscrições de pessoas interessadas sem que tivessem qualquer relação com os eventuais amigos da corte, “partes do processo” ou convite de ministro do Supremo; (2) no formato de realização da audiência, com apresentações divididas por subtemas e perguntas a serem respondidas; (3) na explicitação dos requisitos de admissibilidade; (4) na convocação feita pelo presidente do Tribunal em controle concreto de constitucionalidade, (5) na diversidade de segmentos da sociedade credenciados para se apresentarem suas opiniões, aproximando a audiência da potencialidade de viabilizar um diálogo institucional, principalmente, com representantes da administração pública.

No entanto, a AP da judicialização da saúde trouxe também algumas das principais falhas das suas antecessoras, como, por exemplo: (1) a ausência de interação – condição essencial para a verdadeira prática de um “diálogo” entre os representantes dos variados segmentos da sociedade ali presentes; (2) a falta de transparência quanto às justificativas de inadmissibilidade dos participantes dos interessados<sup>172</sup> e a lista completa dos interessados inscritos; (3) o distanciamento entre ministros e expositores e a falta de criatividade quanto à ocupação espacial do local em que as audiências são realizadas, a fim de proporcionar um melhor dinamismo e estimular a interação; e (4) a falta de homogeneidade entres os discursos internos do ministro que presidiu a AP, de forma a construir uma linha única de raciocínio sobre a função e os objetivos desse instrumento, tornando mais transparente a sua operacionalização por parte dos atores que dela participam.

---

<sup>172</sup> Sobre este ponto, justificou o ministro em seu discurso de abertura da AP aqui em comento: “O grande número de pessoas que manifestaram interesse em acompanhar os trabalhos desta Audiência Pública demonstra a necessidade de discutirmos esses dilemas. Recebemos na Presidência mais de 140 pedidos de participação, cada um com uma contribuição importante ao debate. Infelizmente, não é possível, por limitações temporais, atender a todos. Procuramos, ao definir a lista de habilitados, contemplar todos os envolvidos: os magistrados, os promotores de justiça, os defensores públicos, os usuários, os médicos, os doutrinadores e os gestores do sistema único de saúde. Buscamos, ainda, garantir a presença de especialistas das mais diversas regiões do país. Foi adotado como critério para o deferimento dos pedidos, a representatividade da associação ou entidade requerente, a originalidade da tese proposta e o currículo do especialista indicado. No entanto, aqueles que não forem ouvidos, poderão contribuir enviando memoriais, artigos, documentos, os quais serão disponibilizados no Portal do STF, de modo a estimular o debate.”

De uma maneira geral, no entanto, esta audiência pública costuma ser referência entre os estudos que analisaram as cinco primeiras audiências públicas, justamente por ter sido aquela que mais se aproximou de um ideal de participação de diferentes segmentos da sociedade e que proporcionou, mesmo com suas limitações, uma janela de oportunidade para o debate público da questão da saúde e da sua gestão pelo poder público.

Ingo W. Sarlet em entrevista para Alves (2014), um dos expositores nesta AP, quando questionado sobre a função desempenhada por esta audiência pública, expressou a seguinte compreensão:

Como disse, houve um debate mais transversal da problemática. A audiência pública deu relevo ao tema e publicidade. Ela propiciou que do debate resultassem uma série de críticas, sugestões, proposições pra algumas reformas, alguns ajustes tanto no sistema público de saúde, por exemplo, quanto no que diz com os critérios de decisão dos juízes. É claro que boa parte não foi incorporada em grande parte, possivelmente, pela dificuldade de articulação com outros atores envolvidos, mas algum efeito concreto houve. A partir daí, talvez o balanço final não tenha sido tão positivo, mas ainda assim, assegurou um debate público relevante.

O próprio ministro Gilmar Mendes, também em entrevista para Alves (2014), quando questionado sobre os efeitos desta audiência, expõe as seguintes considerações:

Primeiro, se vê que o Tribunal está decidindo com muita cautela com muita responsabilidade. O ministro da saúde assumiu o compromisso de não retardar mais, de acelerar mais, teve um protocolo, acelerar a aprovação da lista da ANVISA e também a lista do SUS. A decisão se coloca no meio da lista do SUS. Conseguimos regular algumas coisas, criamos em função disso também o fórum da saúde no CNJ autorizou que os juízes dispusessem de peritos ou experts, porque era uma das reclamações dos gestores, de que os juízes decidem sem nenhuma base científica. Hoje há uma série de normas de organização e procedimentos associadas ao julgamento, a esta decisão.

Dessa forma, a audiência ficou conhecida por produzir um relatório sistematizando as principais observações, sugestões e reclamações dos gestores

públicos e por encaminhá-lo ao Ministério da Saúde, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Advocacia-Geral da União. Apesar disso, o tema da judicialização da saúde no que tange ao fornecimento de medicamentos de alto custo (recursos extraordinários 566.471/RN e 657.718/MG) ressurgiu em 2016 para no plenário do STF e ainda segue sem uma decisão final, tendo sido proferidos apenas 3 votos até o presente momento. Nos votos proferidos até agora, as referências feitas à quarta audiência pública realizada no Tribunal foram tímidas.

### 3.2.5 Quotas nas Universidades

A quinta audiência pública ocorrida no Supremo Tribunal Federal tratou da constitucionalidade do sistema de reserva de vagas, conhecido também como sistema de quotas raciais, implementadas no ensino público superior. O tema teve sua discussão iniciada com a propositura da ADPF 186 e do RE 597.285. Na ADPF 186, o Partido Democratas (DEM) questionou atos administrativos que cancelavam a utilização de critérios raciais para programas de admissão na Universidade de Brasília – UnB<sup>173</sup>. Já no RE 597.285, foi questionado o sistema de quotas enquanto ação afirmativa estabelecido para a entrada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, parte recorrida da ação.

A audiência pública convocada pelo ministro relator das ações, o ministro Ricardo Lewandowski, foi realizada por três dias seguidos: 3, 4 e 5 de março de 2010. O julgamento só viria a acontecer em 26 de abril de 2012, aproximadamente dois anos após a audiência pública. Como resultado, a decisão do STF confirmou a validade constitucional do sistema de quotas raciais, como uma política pública corretora de um sistema de desigualdades e discriminações existentes no país.

Em seu despacho convocatório, o ministro Lewandowski fundamentou a convocação diante da necessidade de “*ouvir depoimentos de pessoas com*

---

<sup>173</sup> Os dispositivos constitucionais questionados foram: art. 1º, *caput*, e III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II, XXXIII, XLII e LIV, 37, *caput*, 2015, 206, *caput* e I, 207, *caput*, e 208, V.



*experiência e autoridade na matéria de políticas de ação afirmativa no ensino superior*". Como fundamento normativo para a realização da AP, são citados os artigos 21, inciso XVII e 154, III, parágrafo único, ambos do RISTF.

Como aconteceu na maior parte das APs analisadas até aqui, os discursos de abertura e de encerramento não refletiram o entendimento sobre o papel e o escopo da AP anunciado no despacho convocatório. Nesses discursos, o relator apontou como funções da AP sobre quotas: (1) subsidiar os ministros; (2) realizar a democracia participativa (participação do povo e expressão da cidadania) e; (3) oportunidade do STF ouvir a sociedade civil.

Para a convocação, foram utilizados dois mecanismos, assim como aconteceu na AP sobre judicialização da saúde: convite por parte do relator e lançamento de edital com abertura de inscrições a serem feitos pelo endereço eletrônico [acaoafirmativa@stf.jus.br](mailto:acaoafirmativa@stf.jus.br). Não foram, contudo, elaboradas questões prévias de forma a guiar a audiência e, mais uma vez, não foram elucidados os critérios para admissibilidade que extravasem o quanto vagamente anunciado nos artigos do RISTF.

A divisão dos três dias foi imaginada para poder atender a seguinte expectativa do relator: primeira parte para escutar os representantes do poder público, a segunda parte – correspondente ao segundo dia, ficaria reservada para escutar os representantes da sociedade que se inscreveram e foram habilitados e, por fim, a terceira parte seria destinada a escutar as experiências das universidades públicas com relação à ação afirmativa das quotas raciais e de outros tipos.

Em certa medida, o formato da AP foi binário e também marcado pelo aspecto do contraditório processual, pois o ministro procurou, do início ao fim da AP, garantir a paridade de armas nas manifestações, bem como o equilíbrio do número de posicionamentos contrários e favoráveis às quotas nas universidades. Em mais de uma passagem, o ministro Lewandowski demonstra preocupação com essa questão. Dois exemplos evidenciam esse entendimento: o primeiro quando o ministro concede mais de 15 minutos à Subprocuradora-Geral da

República, Débora Duprat, ele iguala os minutos adicionais concedidos de igual forma à advogada do DEM, autora da ADPF. O segundo exemplo consiste no convite à uma pessoa da plateia para dar seu depoimento contrário às quotas no ensino superior, após ter havido igual manifestação espontânea de um depoente favorável às reservas de vagas para negros.

A semelhança com o contraditório judicial também esbarra em outra característica da organização da estrutura da AP: foi concedida às partes, tanto do RE, quanto da ADPF, possibilidade de se manifestarem em audiência pública. Essa estrutura novamente aproxima esse instrumento de outros mecanismos processuais mais usuais no mundo jurídico, como neste caso à própria sustentação oral.

A audiência pública foi marcada por sutis, e raros, momentos de interação. A observação criteriosa e sistemática dos vídeos revelou que o ministro relator deu especial atenção e/ou consideração à algumas apresentações mais do que a outras. É caso, por exemplo, das exposições da representante do Ministério da Educação, Maria Paula Dallari Bucci, do senador Demóstenes Torres, do professor e pesquisador Leonardo Avritzer, do professor Fábio Konder Comparato, da professora Flávia Piovesan, e do pesquisador Marcelo Tragtenberg.

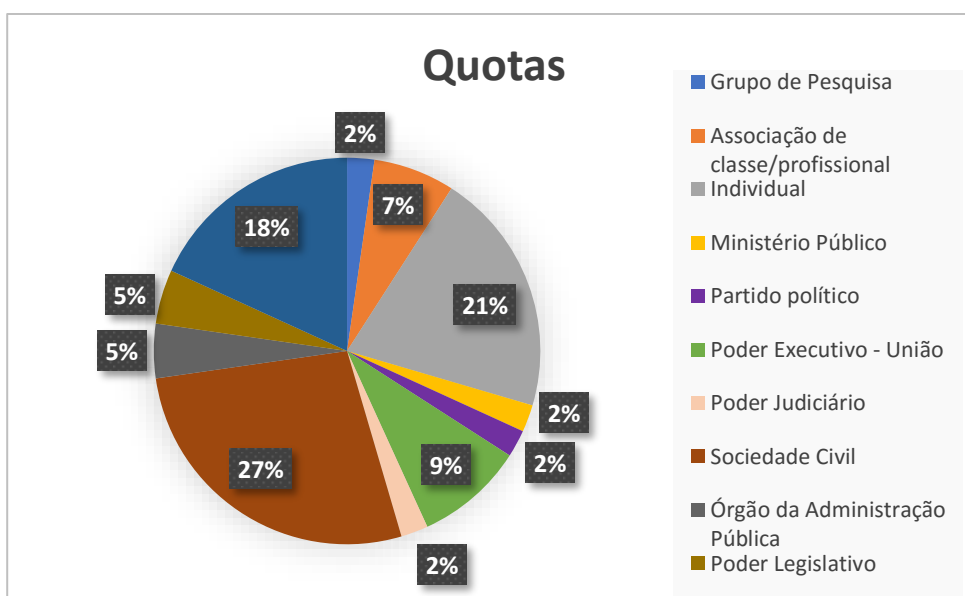
Nestas apresentações, o relator se manifestou ou, então, fez alguns comentários positivos e elogiosos, destoando da maneira mais afastada com que agradecia as demais apresentações. Houve a presença de quatro ministros do Tribunal: Lewandowski, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia e Dias Toffoli. O ministro Gilmar Mendes, enquanto presidente do STF àquela época, apenas abriu os trabalhos, como era de praxe durante a sua presidência. Desses ministros, apenas o relator e a ministra Cármen Lúcia elaboraram perguntas a um número muito limitado de expositores (no máximo 3). Ainda no quesito interação, pode-se perceber a concessão de tempo adicional a alguns expositores<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> No caso desta AP, de fato o tempo adicional tinha de ser requerido ao ministro relator, pois ao final dos 15 minutos o microfone do púlpito era automaticamente desligado.

Quanto ao perfil dos atores e atrizes participantes desta AP, chama a atenção o alto número de expositores e expositoras: ao total foram 45 pessoas e organizações habilitadas e convidadas. Dessas apenas uma se ausentou.

Das 44 pessoas efetivamente participantes da AP, 3 são de “Associação de classe/profissional”; 1 pertence a “Grupo de Pesquisa”; 9 são “Individual”; 1 é “Ministério Público”; 2 são “Órgão da Administração Pública”; 1 é “Partido Político”; 4 são “Poder Executivo-União”; 1 é “Poder Judiciário”; 2 são “Poder Legislativo”; 12 são “Sociedade Civil” e; 8 são “Universidade” (Gráfico 4).



**Gráfico 4.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Quotas na Universidade.

Quanto à tipologia das manifestações desses atores, elas estão assim distribuídas: 9 científicas/acadêmicas; 2 depoimentos pessoais; 10 jurídicas; 12 políticas e; 11 técnicas.

Em mais um tema com grande repercussão social e com visões bastante polarizadas sobre o assunto, já que lida com o sistema de privilégios profundamente arraigados na sociedade brasileira, era de se esperar que houvesse uma grande movimentação da sociedade civil em torno da AP. Os grupos de interesse preocupados com a ruptura do *status quo* se organizaram para ocupar aquele espaço tanto quanto os grupos preocupados com a

manutenção do sistema de privilégios. É provável que isso explique o crescimento do número de participantes da sociedade civil, bem como o crescimento do número de manifestações de cunho político.

Nesta audiência foi possível ver claramente a tomada de posições ideológicas de grupos sem acesso ao sistema de controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso dos movimentos sociais ligados à defesa dos direitos dos negros. Igualmente, grupos de estudantes, como a UNE, puderam se manifestar neste espaço – algo inviável no controle concentrado, conforme foi estudado no capítulo 1 desta dissertação.

Também é interessante de ser notado como caiu o grau de pretensa tecnicidade adotada em grande parte das audiências anteriores a essa. Os atores mais políticos e jurídicos não se esconderam atrás de argumentos técnicos. É possível que tanto o tema, como também a própria construção discursiva que o Tribunal vinha realizando ao longo dos anos anteriores tenha, já nesta época, ecoado entre os atores. Assim, aos poucos, até chegar nesta AP, a visão de extrema tecnicidade e das motivações instrutórias tenham sido flexibilizadas, para dar lugar também à proposição discursiva da Corte de espaço que a AP é instrumento de abertura democrática e de participação social.

O tema também importa a muitos grupos de interesse e, como reação, já que o autor da ADPF é o DEM, contrário ao sistema de quotas, importa aos movimentos sócias enquanto ocupação do espaço. Tanto foi assim que o local de realização da audiência pública, ocupado pelos palestrantes da mesma forma que as versões anteriores, dessa vez contou com a plateia cheia nos três dias. No entanto, os aplausos e manifestações, quando ocorriam, eram prontamente rechaçados pelo relator da ação.

Assim como na AP da ADPF 54, sobre aborto de fetos anencéfalos, neste caso também houve o convite para que duas pessoas da plateia dessem seus depoimentos: um estudante admitido pelo sistema de cotas em uma Universidade do Rio de Janeiro e outro estudante que alega ter perdido a sua vaga para estudantes cotistas.

Nesta audiência, nada de inovador na estrutura e condução da AP aconteceu quando comparado aos modelos anteriormente aqui comentados. As novidades se concentram nos tipos de participantes e tipos de apresentações, conforme exposto acima.

### **3.2.6 Lei Seca**

A sexta audiência pública, realizada nos dias 7 e 14 de maio de 2012, teve como objeto a discussão da ADI 4103, a qual questiona a constitucionalidade da proibição de venda de bebidas alcoólicas por estabelecimentos comerciais localizados às margens de rodovias federais – ou seja, constitucionalidade da Lei Seca<sup>175</sup>. A ação ainda não foi julgada pelo pleno do STF.

O discurso presente no despacho convocatório emitido pelo relator Luiz Fux ressalta (1) a necessidade de ouvir questões técnicas atreladas ao debate sobre a importância ou não de um enrijecimento das leis para o combate de acidentes no trânsito. Além disso, o relator afirma que, por ser tema controverso e que demanda o conhecimento de estudos e pesquisas interdisciplinares na área, (2) as informações trazidas por pessoas com experiência e autoridade na matéria trarão maior legitimidade democrática para a futura decisão do Tribunal sobre o caso. Como fundamento jurídico para a convocação e realização da AP, o relator cita os artigos 21, XVII e. 154, III, parágrafo único do RISTF.

O discurso de abertura não coincide totalmente com o discurso presente no despacho convocatório. Naquele, há apenas a referência à necessidade de esclarecimento de questões técnicas e interdisciplinares ligadas à matéria da AP. Não faz, portanto, qualquer menção à capacidade desse instrumento de legitimar as decisões do Tribunal. O relator enfatiza expressamente que a AP não tem

---

<sup>175</sup> São alegados pela autora, a Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento – ABRASEL Nacional, a violação dos princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade, da livre iniciativa, da liberdade econômica, da mínima intervenção estatal, e do direito adquirido.

como foco a instrução jurídica do caso, mas sim a obtenção de conhecimentos científicos sobre as questões atreladas à Lei Seca:

Temos interesse **não em saber aspectos jurídicos, mas temos interesse em saber cientificamente** o nível de álcool que pode levar à incapacidade do condutor de um veículo, se a ingestão de remédio, de alimentos, pode também gerar esse tipo de incapacitação, o grau de eficiência dos meios de aferição que tem sido utilizados, se há outros meios invasivos ou não invasivos, enfim, **matérias extremamente técnicas**<sup>176</sup>. (Grifos meus).

A acessibilidade à audiência pública aqui sob análise se deu a partir de dois mecanismos também já estudados em audiências públicas anteriores, quais sejam: a emissão de convites à autoridades e organizações específicas, e o lançamento de edital para que qualquer grupo ou indivíduo possa se inscrever. Os interessados deveriam indicar os seus expositores e realizar a inscrição pelo *e-mail* gabinete@luizfux@stf.jus.br. Quanto à admissibilidade, novamente não houve delimitação de critérios claros, a não ser aquele que o próprio RISTF especifica e que também está presente no despacho convocatório: ser pessoa com experiência e autoridade na matéria. Também não foi divulgada a lista de pessoas não selecionadas e os motivos pelos quais suas inscrições foram indeferidas.

A estrutura desta audiência não foi necessariamente binária, apesar de ter havido quem se manifestasse favoravelmente ou contrariamente à proibição de venda de bebidas alcoólicas na beira de rodovias. Ela foi mista, à medida que cada participante tocava em algum aspecto específico sobre o tema. Por esse motivo, também não teve um caráter contraditório exacerbado. Apesar disso, a ocupação limitada do espaço do auditório e a restrição de manifestação do púlpito às questões estritamente técnicas, demarcam a formalidade intrínseca aos ritos jurídicos.

Novamente, a audiência, na prática, funcionou como meio instrutório e de coleta de informações e dados por parte do relator. Parte significativa das expositoras fizeram uso do projetor multimídia para veicularem suas

---

<sup>176</sup> Trecho do discurso de abertura proferido pelo ministro Luiz Fux, quando da abertura da audiência pública referente à Lei Seca.

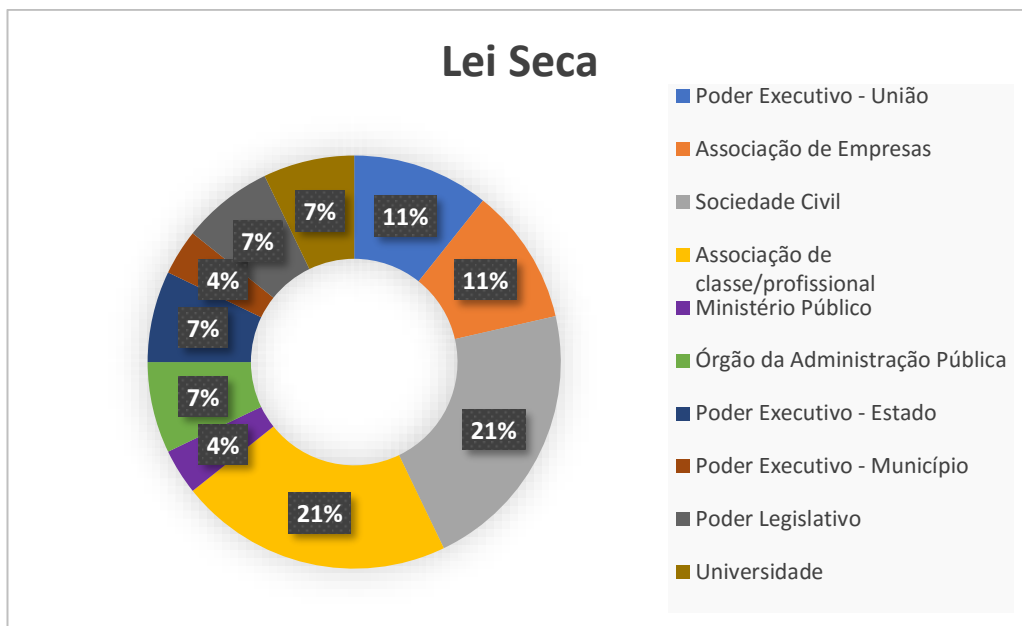
apresentações apontarem para dados que comprovassem suas falas. Não houve interações significativas entre Tribunal e os palestrantes, pois inexistiu qualquer comentário de conteúdo, ou mesmo formulação de perguntas por parte dos dois ministros presentes: Luiz Fux e Rosa Weber<sup>177</sup>. As únicas vezes que o relator Fux se manifestou durante uma exposição foi para avisar que o tempo de 15 minutos estava encerrado, ou então, para pedir que o palestrante se ativesse a apresentação de informações técnicas e que, portanto, não fugisse do quanto proposto pela AP.

Quanto aos atores e atrizes participantes desta audiência pública, das 30 pessoas habilitadas e convidadas a falar, houve apenas duas ausências, de forma que o universo de palestrantes se restringiu a 28 apresentações. Dessas 22 pessoas e organizações, 6 são “associações de classe/profissional”; 3 são “associações de empresas”; 1 é “ministério público”; 2 “órgão da administração pública”; 2 “poder executivo – estado”; 1 “poder executivo – município”; 3 “poder executivo – união”; 2 “poder legislativo”; 6 “sociedade civil” e; 2 “universidade” (Gráfico 5).

Do perfil de suas apresentações tem-se a seguinte distribuição: 1 acadêmica/científica; 3 jurídicas; 7 políticas e; 17 técnicas.

---

<sup>177</sup> O ministro presidente, Carlos Ayres Britto, apareceu apenas na abertura da audiência pública.



**Gráfico 5.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Lei Seca.

Mais uma vez, o tema desta AP envolve grupos de interesse muito diversos: de um lado aqueles que defendem a vida e a segurança nas rodovias e, do outro, aqueles que defendem o direito ao livre exercício econômico. Nota-se, contudo, uma variedade e um certo grau de equilíbrio entre os representantes de cada um dos segmentos participantes.

Como era de se esperar, houve participação tanto da sociedade civil, que é a atingida por uma flexibilização de leis como a Lei Seca, quanto das associações de empresas<sup>178</sup> que são as que defendem a livre iniciativa e a liberdade de não terem seus negócios intervenção estatal. As associações de classe/profissional mais atuantes são justamente aquelas ligadas à área médica (que expuseram sobre os efeitos do álcool no corpo humano) e aquelas ligadas aos profissionais do dia-a-dia do trânsito de veículos e de vigilância dos condutores, cujas experiências foram comentadas na AP.

Os tipos de apresentações parecem ainda seguir a linha da prevalência da tecnicidade, como estratégia de convencimento do Tribunal. Novamente, isso pode ser o efeito do histórico das demais audiências, mas também pode revelar um perfil do ministro relator, que em diversos momentos do seu discurso ressaltou

<sup>178</sup> Um dos habilitados que faltou a AP, era também uma Associação de Empresa: a ABRABAR (Associação Brasileira de Bares e Casas Noturnas). Ou outro faltante foi um representante da Sociedade Civil: Organização Nacional Trânsito e Vida – ONTRAN.



o objetivo técnico e interdisciplinar da AP. Apesar disso, comparativamente às demais APs até aqui apresentadas, vemos um aumento no tipo de oratória política por parte daqueles que ocupam o púlpito. Isso tb talvez seja um reflexo do histórico da audiência pública imediatamente anterior a esta (quotas nas universidades).

Esta audiência pública reproduziu muitos dos elementos discursivos, estruturais e interacionais já analisados nas audiências públicas anteriores, de sorte que não houve nenhuma inovação significativa por ela trazida, a não ser os novos tipos de atores e atrizes que dela participaram, de forma abrir ainda mais o leque de grupos de interesse que participam desse espaço.

### **3.2.7 Proibição no uso de Amianto**

A sétima audiência pública, realizada nos dias 24 e 31 de agosto de 2012 no Supremo Tribunal Federal, discutiu a hipótese de proibição do uso de quaisquer tipos de amianto, asbesto ou quaisquer outros minerais que tenham fibras de amianto em sua composição, versada na lei n. 12.684/2007 do Estado de São Paulo. O caso ainda não foi julgado e encontra-se suspenso devido a um pedido de vistas ao processo requisitado pelo ministro Dias Toffoli. O caso (ADI 3937) foi impetrado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria

No despacho convocatório, o ministro relator, Marco Aurélio, aponta para o fato de que a iniciativa em relação à realização da AP veio de um pedido de um dos interessados no processo: o Instituto Brasileiro do Crisotila. Assim, ele defere o pedido feita pela instituição e apresenta como justificativas: (1) existência de matéria de alta complexidade que suscita enfoques diversificados; (2) necessidade de abertura para discussão democrática sobre o tema e; (3) necessidade de oitiva de órgãos técnicos e especialistas para auxílio do Tribunal na formação de convicção para o momento do julgamento da controvérsia. Nos discursos de abertura e encerramento, o relator mantém a coerência de suas convicções em relação à função e objetivos da audiência pública, repetindo as mesmas considerações acima, 1, 2 e 3. Dá uma ênfase especial à função da AP

como meio instrutório capaz de coletar dados técnicos relevantes para a formação da convicção dos julgadores.

Tanto é assim que, no seu discurso de abertura, desde logo delimita quais são as questões que gostaria de ver exploradas naquela audiência:

[...] tem ela como objetivos: em primeiro lugar, definir a possibilidade do uso seguro do amianto da espécie crisotila, presente a saúde dos trabalhadores; em segundo lugar, definir, delimitar os riscos à saúde pública que o material pode trazer, e também o próprio consumo do produto; e em terceiro lugar, verificar se as fibras alternativas ao crisotila são viáveis à substituição do mencionado material, considerados igualmente os eventuais prejuízos à higidez física e mental da coletividade; definir os impactos econômicos decorrentes de ambas as opções. São os principais pontos que visaremos nesta Audiência Pública.<sup>179</sup>

O ministro Marco Aurélio, com essa audiência, quebra o ritmo das demais formas de convocação e fundamentação legal que vinham sendo dadas pelas últimas audiências públicas, realizadas após a emenda regimental n. 20/09. A acessibilidade para esta audiência consistiu na indicação de especialistas e organizações técnicas pelas partes do processo e seus interessados.

Assim, apesar do ministro, em seu despacho convocatório e discursos falar em “abertura para uma discussão democrática”, isso não condiz com a forma de acesso verificada na prática. A admissibilidade, novamente gira em torno dos termos vagos descritos no fundamento legal invocado para a realização desta AP, qual seja: o artigo 9º, §2º da Lei nº 9868/99.

A estrutura da audiência pública, assim como grande parte daquelas analisadas até aqui, é binária e invoca o caráter do contraditório processual, na medida em que preza pela paridade de posicionamentos e teses selecionadas para serem expostas também no púlpito localizado ao extremo lado esquerdo do ministro relator. Trecho do seu discurso de abertura ilustra a organização das exposições com o viés binário acima comentado:

---

<sup>179</sup> Trecho do discurso de abertura da AP sobre uso do amianto, na ADI 3937, proferido pelo ministro relator Marco Aurélio Mello, em 24 de agosto de 2012.

Devo esclarecer que, nessa balança para a definição do tema, nós temos dois segmentos, dois pratos: em primeiro lugar, os favoráveis à continuidade do uso do amianto. E cito aqui, sem pretender esgotar o rol, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, o Instituto Brasileiro de Crisotila, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Minerais não Metálicos de Minaçu-GO, e visando - e aí nós temos o equilíbrio de enfoques - demonstrar que o uso é pernicioso à coletividade, o próprio Ministério da Saúde, o Estado de São Paulo, a Associação Brasileira de Expostos ao Amianto, a Associação Brasileira de Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento e outros, que talvez surjam aí, apontando ser nefasto o uso do amianto<sup>180</sup>.

Um ponto que chama atenção nesta audiência pública é o do alto grau de interação ocorrida entre o Subprocurador-Geral da República, o ministro relator e os expositores. Houve tanto perguntas densas e objetivas, quanto comentários às falas e às pesquisas e aos dados apresentados. Estavam presentes nesta AP a ministra Rosa Weber e o ministro Ricardo Lewandowski. O ministro à época presidente, Ayres Britto, não esteve presente. O ministro Lewandowski que também fez pergunta e se pronunciou sobre a realização da AP (novamente, assim como fez na AP de quotas, o ministro demonstrou enxergar nesse mecanismo uma forma de consecução da democracia participativa) e a ministra Rosa Weber presidiram esta audiência em momentos que o relator precisou se ausentar. Houve muito diálogo e troca de informações, eminentemente, sobre dados técnicos.

Os atores que participaram desta AP, como foi falado acima, foram indicados pelas partes e pelos amigos da corte presentes nesse caso. Assim, de forma semelhante ao que aconteceu na AP sobre células tronco, o Tribunal não identificou a participação desses indicados como representantes de suas instituições de origem, mas sim como meros especialistas indicados. Tanto que, neste caso, foi interessante notar em algumas falas a tentativa de alguns técnicos de atestarem a sua idoneidade e não vinculação a quaisquer interesses.

---

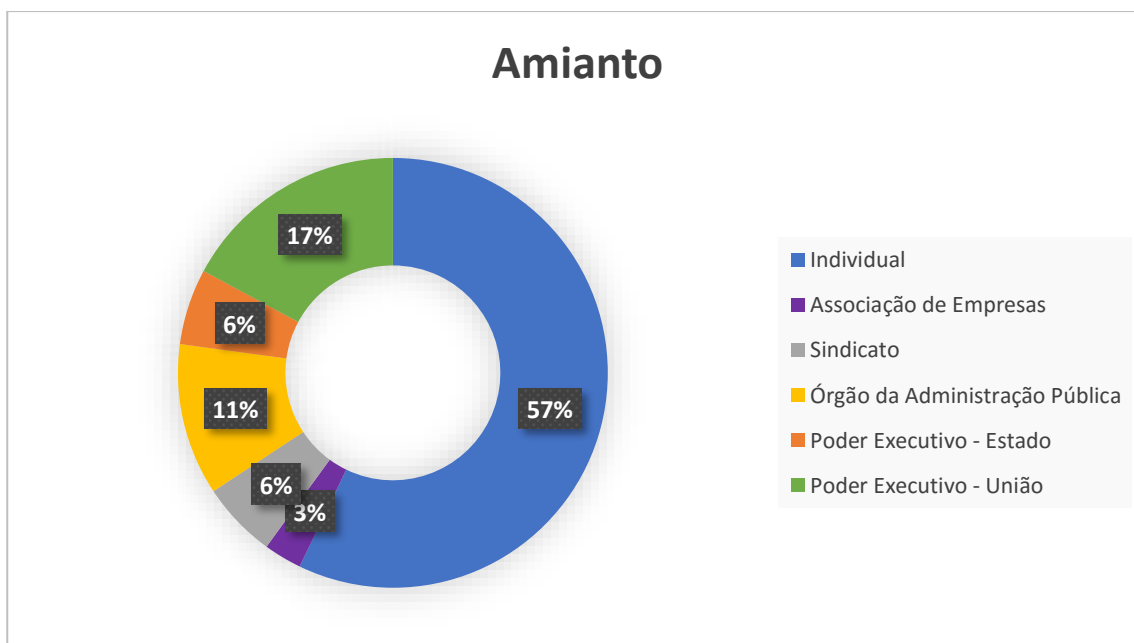
<sup>180</sup> Trecho do discurso de abertura do ministro Marco Aurélio referente à AP sobre proibição do uso de amianto, em 24 de agosto de 2012.

Igualmente, o representante da PGR, se preocupou em saber, de alguns deles, qual era a origem do financiamento de suas pesquisas.

Por conta da indicação e da forma como o Tribunal lidou com esse fato, os tipos de participantes ficaram assim distribuídos: dos 35 expositores, 1 foi “associação de empresas”; 20 eram “individual”; 4 eram de “órgão da administração pública”; 2 do “poder executivo- estado”; 6 do “poder executivo-união”; 2 de “Sindicato” (Gráfico 6).

Os tipos de apresentação tiveram as seguintes configurações: 6 científicas/acadêmicas; 6 políticas e 23 técnicas.

Assim, como perfil geral desta AP, vê-se novamente a prevalência dos discursos técnicos e a completa ausência dos discursos jurídicos. Desta vez, as exposições científicas se equilibraram às políticas. Interessante notar, contudo, que dos participantes, apesar de se tratar de uma lei estadual questionada (Estado de São Paulo), houve maior participação do Poder Executivo ligado à União principalmente de ministérios e secretarias. (Consultar anexo II para maior detalhamento).



**Gráfico 6.** Porcentagem de Participantes na audiência pública – Proibição no uso de Amianto.

A AP sobre uso do amianto, portanto, não trouxe grandes novidades quanto à estrutura, aos discursos e justificativas de convocação. Se destacou, contudo, pelo alto grau de interação de interação apresentado entre o representante da PGR, o relator e os expositores. Mesmo dentro do modelo formalista e hermético habitualmente adotado pelo Tribunal, que reproduz, simbolicamente, o distanciamento que o STF ainda tem da sociedade e o seu apreço às tradições jurídicas mais formais.

É possível que a forma ativa e dialógica com que o representante do ministério público se portou, tenha induzido a uma nova maneira de interagir entre os diversos atores, apesar das estruturas mais fechadas que se inicia desde os critérios fechados de acessibilidade, passando pelos critérios vagos e obscuros de da admissibilidade, até os modelos formais de comportamento e ocupação do espaço.

### **3.2.8 TV por Assinatura**

A oitava audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal aconteceu nos dias 18 e 25 de fevereiro de 2013 e teve como tema a discussão sobre o marco regulatório da Televisão por Assinatura no Brasil.

As ADIs 4679, 4747, 4756 e 4923, ajuizadas respectivamente pelo Partido Democratas (DEM), pela Associação NEO TV, pela Associação Brasileira de Radiodifusores e pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF – ABTVU tem como objeto a Lei 12.485/2011 e questionam diversos dos seus aspectos, como por exemplo a extensão dos poderes fiscalizatórios atribuídos à ANCINE (Agência Nacional do Cinema), a limitação de capital estrangeiro no mercado audiovisual do país, a obrigatoriedade de veiculação mínima de conteúdo brasileiro, a restrição à propriedade cruzada entre segmentos dos setores de telecomunicações e de radiodifusão, a razoabilidade das regras de transição em relação às prestadoras de TV a Cabo e as autorizatárias de uso de radiofrequência nas modalidades MMDS e TVA. O julgamento conjunto dessas ações está suspenso até o momento, dada a existência de pedido de vista.

No seu despacho convocatório, o ministro Luiz Fux, relator do caso, destaca como função da audiência pública (1) a coleta de dados e informações estritamente técnicas e interdisciplinares a partir da oitiva da sociedade civil e dos especialistas e; (2) legitimação das decisões judiciais. Seus discursos de abertura e de encerramento da AP, no entanto, coincidem apenas parcialmente com o quanto afirmado no despacho. Nesses discursos, o ministro Fux ratifica os dois pontos acima, mas expande a sua compreensão sobre o escopo da AP ao indicar que:

[...] que o objetivo da Audiência Pública, representa um **novo instrumento democrático** de introdução no processo de resolução dos litígios. Nós ouvimos a sociedade e ouvimos os especialistas **para que as soluções judiciais sejam o quanto possível mais aproximadas das expectativas populares**, notadamente naquelas hipóteses em que se faz necessário um conhecimento interdisciplinar que extrapola o mero conhecimento jurídico, que é o nosso dever de ofício tê-lo em mente.<sup>181</sup> (Grifos meus)

Desta vez, o relator não cita, no despacho convocatório, nenhuma legislação que justifique normativamente a realização da audiência. A convocação se dá, mais uma vez, por meio de edital e faculta a qualquer pessoa ou entidade interessada a inscrição por meio do endereço eletrônico [tvporassinatura@stf.jus.br](mailto:tvporassinatura@stf.jus.br)<sup>182</sup>. Novamente, contudo, os critérios para admissibilidade e as justificativas de inadmissibilidade, junto com a lista de todos que pleitearam a habilitação, não são divulgados.

A estrutura da audiência não é organizada de forma binária e também não tem natureza de contraditório judicial. Há uma multiplicidade de opiniões que se desenvolvem em torno de nove questões temáticas elaboradas inicialmente pelo ministro relator quando da convocação para a AP. Essas nove questões tratam de aspectos técnicos da lei.

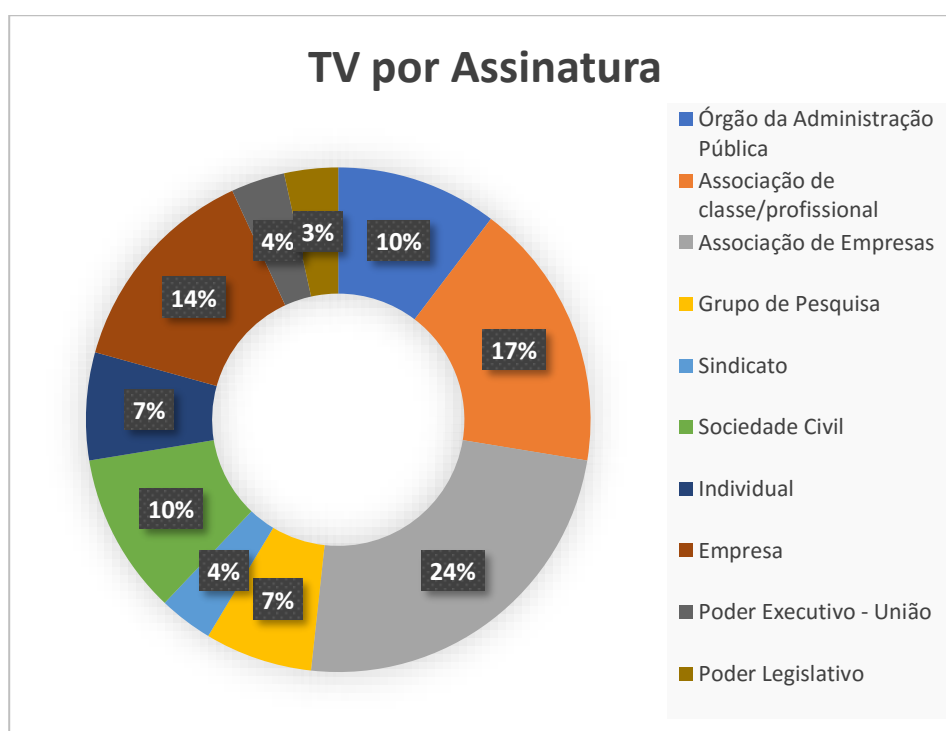
---

<sup>181</sup> Trecho do discurso de abertura do ministro Luiz Fux na audiência pública referente às TVs por assinatura, em 18 de fevereiro de 2013.

<sup>182</sup> Em novo despacho, o ministro Fux prorroga em um mês as inscrições, sob a justificativa de ampliar ao máximo o número de participantes.

Mais uma vez o discurso sobre o papel da audiência pública anunciado nos discursos internos enunciados é colocado à prova quando o grau de interação existente na AP é observado na prática. De forma emblemática, esta audiência não teve a presença de nenhum outro ministro que não fosse o próprio relator. Igualmente, nenhuma pergunta ou interação significativa foi observada entre o ministro presente e os expositores. O tempo de 15 minutos foi severamente controlado, sem que fosse concedido deliberadamente tempo adicional a ninguém<sup>183</sup>.

Ao todo, foram habilitadas 31 participações, mas apenas 29 de fato ocorreram. Dessas 29 exposições, 5 foram de “associação de classe/profissional”; 7 foram de “associação de empresas”; 4 foram de “empresa”; 2 de “grupo de pesquisa”; 2 foram “individual”; 3 foram “órgão da administração pública”; 1 como “poder executivo-união”; 1 como “poder legislativo”; 1 como “sindicato” e; 3 como “sociedade civil” (Gráfico 7).



**Gráfico 7.** Porcentagem de participantes na audiência pública – TV por Assinatura

<sup>183</sup> O ministro se engana quanto ao tempo de um dos expositores que iria dividir a fala, e, portanto, também o tempo, com outra pessoa. Quando se dá conta que o tempo não foi dividido corretamente, ele pede que a pessoa encerre brevemente a exposição.

Sobre as tipologias de apresentações feitas: 1 foi científica/acadêmica; 5 foram jurídicas; 2 foram políticas e, por fim, 21 foram técnicas.

Os resultados sobre as classificações dos participantes, revelam a elevada presença de grupos de interesse vinculados às empresas e associações de empresas e, também, associações de classe que trabalham no setor televisivo, no tema da regulação normativa das TVs por assinatura. Houve uma presença balanceada entre órgãos da administração, que são justamente aqueles que fiscalizam e participam da execução da lei questionada pelas ADIs e a sociedade civil. Dentre os representantes da sociedade civil, duas das entidades trabalham com a defesa de direitos, apesar disso, apenas uma usou a linguagem jurídica (para mais detalhes, consultar Anexo II).

Sobre os tipos de apresentação, ainda há a predominância da exposição com dados e informações técnicas, característica esta que perdura desde a primeira AP realizada no Supremo. E, neste caso, não poderia ser diferente: faz parte dos requisitos do ministro Fux, desde o seu despacho até seus discursos de abertura, a exigência pelos argumentos que fujam do âmbito jurídico:

Então, nesta Audiência da TV por assinatura, o que nós esperamos ouvir, não são sustentações orais jurídicas, são exatamente sustentações sobre as peculiaridades desse seguimento, para que nós possamos avaliar, no momento oportuno, e aí, sim, quando se realizarão as sustentações orais no Plenário, a extensão desses poderes fiscalizatórios da ANCINE, Agência Nacional do Cinema, a restrição à propriedade cruzada, a limitação de participação do capital estrangeiro, a obrigatoriedade de veiculação mínima do conteúdo, a razoabilidade das regras de transição [...] <sup>184</sup>.

E mais adiante, no seu discurso de encerramento:

**Porque o nosso objetivo é obtermos elementos interdisciplinares que influam na solução e permitam que essa decisão tenha, o quanto possível, uma legitimação democrática, no sentido de que seja de aceitação por esse segmento tão especializado.** Assim, por exemplo, nós ouvimos médicos, porque só a questão jurídica não era suficiente para

---

<sup>184</sup> Trecho do discurso de abertura do ministro Fux na AP sobre TV por assinatura, em 18 de fevereiro de 2013.



decidirmos se era ou não uma prática aceitável, à luz dos conceitos constitucionais, uma antecipação terapêutica do parto, no caso dos fetos anencefálicos; então tivemos que ouvir médicos. Assim também células-tronco, e vamos ouvir agora na questão da cana-de açúcar, da possibilidade ou não de queimadas, da necessidade ou não. Ou seja, são temas pontualmente técnicos.<sup>185</sup> (Grifos meus).

### 3.2.9 Linhas de Transmissão de Energia

A audiência sobre campo eletromagnético produzido por linhas de transmissão de energia foi a nona AP ocorrida no Supremo Tribunal Federal. O relator, ministro Dias Toffoli, a convocou em sede de um Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida, interposto pela Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo em face Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava e outros e Pedro Roxo Nobre Franciosi e outros.

A audiência pública ocorreu nos dias 6, 7 e 9 de março de 2013 e o RE 627.189/SP foi julgado procedente pela maioria do plenário no dia 8 de junho de 2016, ou seja, três anos e três meses após o procedimento da AP. A Eletropaulo Metropolitana recorria contra decisões da câmara especial do meio ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo que determinavam que a empresa deveria reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica situadas em dois bairros paulistanos, em razão de potencial radiação cancerígena produzido por elas.

O ministro Dias Toffoli, tanto em seu despacho convocatório, quanto nos discursos de abertura e encerramento afirmou que a função da audiência pública era a de ouvir especialistas, entidades reguladoras e representantes da sociedade civil para obter informações técnicas e fáticas sobre o tema da audiência. Logo, para o ministro, a função da AP era tão somente a de obter informações interdisciplinares para a formação do seu convencimento sobre a controvérsia. Como fundamento legal para a realização da AP, o ministro citou o artigo Art. 21, XVII do RISTF.

---

<sup>185</sup> Trecho do discurso de encerramento da audiência sobre TVs por assinatura, proferida pelo ministro Luiz Fux, em 25 de fevereiro de 2013.

O acesso à audiência pública sobre linhas de transmissão se deu por meio de convites realizados às partes e a entes do poder público, bem como por meio de edital de inscrição. Neste último caso, os interessados deveriam se inscrever pelo endereço eletrônico [transmissao.energia@stf.jus.br](mailto:transmissao.energia@stf.jus.br) e, junto à inscrição, designar os pontos que pretendiam defender e seus representantes. Novamente, os critérios de admissibilidade e de indeferimento de inscrições não foram revelados.

A estrutura da audiência pública foi marcada pelo binarismo das posições dos participantes e o rito do contraditório judicial esteve fortemente presente, inclusive pela atuação assídua do Subprocurador Geral da República, Mário Gisi, que, atuando como fiscal da lei, elaborou, desde o começo da AP, questões que pendiam para o lado mais sensível da lide (Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava e outros e Pedro Roxo Nobre Franciosi e outros). O relator, em seu despacho formulou três eixos de debate que gostaria de ver discutidos na AP.

As instruções para esse tipo de organização dos trabalhos foram anunciadas desde o início da AP, pelo ministro relator, o qual justificou a ausência de um debate com a sociedade da seguinte forma:

Infelizmente, em razão da dinâmica do trabalho, não haverá espaço para perguntas do plenário a respeito das colocações trazidas pelos expositores, daí por que nós não teremos esse debate. Existe a possibilidade de haver perguntas por parte da Mesa, evidentemente, mas as partes terão sempre o protocolo aberto, bem como o e-mail da audiência pública, para encaminhar seus pontos de vista referentes às exposições feitas por cada qual dos expositores.<sup>186</sup>

Assim é que a ideia da audiência pública como um espaço de audiência instrutória, marcada pela ideia de contraditório e de contestação de provas produzidas foi ratificada pelo relator não apenas na forma como selecionou as entidades e opiniões que estariam presentes e seriam expostas nas audiências, como também nesse formato que permite, inclusive, manifestação por escrito sobre as exposições em período após a própria realização da AP. Nesse sentido

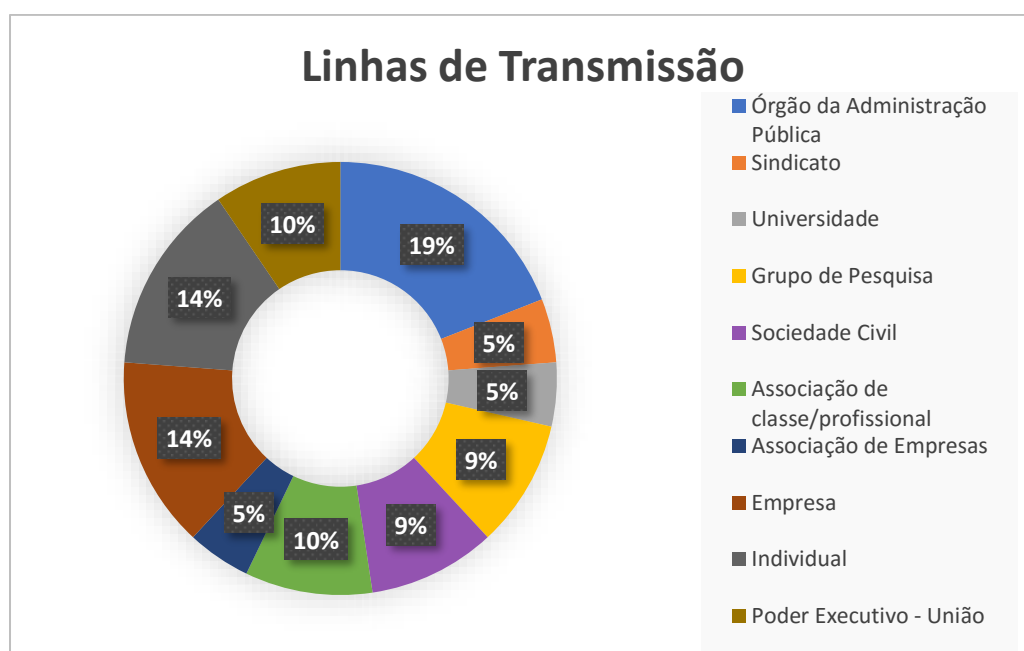
---

<sup>186</sup> Trecho transcrito do vídeo referente à audiência pública sobre linhas de transmissão, ocorrida em 6, 7 e 6 de março de 2013.

é que o representante do ministério público inclusive rotula a AP como uma abertura da instrução probatória e que, neste caso das linhas de transmissão, deveria ser lida com o ônus da prova invertido, dada a disparidade de forças das partes envolvidas no caso.

De toda forma, esta audiência foi marcada por um alto grau de interação entre “a mesa”, leia-se ministro Dias Toffoli e Subprocurador- Geral da República, e os expositores. As inúmeras perguntas feitas pelo relator tinham todas um perfil neutro e com dúvidas técnicas, enquanto que muitas das perguntas feitas pelo subprocurador tinham um perfil enviesado e inquisitivo. Apesar da grande carga de informação trazida, debatida e discutida, ainda assim, é importante descrever a ausência de outros ministros e ministras nesta audiência pública.

Das 21 exposições, tivemos a seguinte configuração dos atores e atrizes: 2 “associação de classe/profissional”; 1 “associação de empresas”; 3 “empresa”; 4 “grupo de pesquisa”; 3 “individual”; 4 “órgão da administração pública”; 2 “poder executivo- união”; 1 “sindicato”; 2 “sociedade civil” e; 1 “universidade” (Gráfico 8).



**Gráfico 8.** Porcentagem de participantes audiência pública – Linhas de Transmissão de Energia.

Quanto aos tipos de apresentações realizadas, a configuração é a seguinte: 8 foram científicas/acadêmicas; 1 foi jurídica e; 12 foram técnicas.

Mais uma vez é possível perceber os grupos de interesse que atuam em torno das questões econômicas de um lado, e da saúde pública e ambiental de outro. Chama a atenção o fato de o número de representantes da sociedade civil ter sido baixo, principalmente quando comparado ao número de associações de empresas e empresas atuantes neste caso.

As estratégias de atuação da maior parte dos grupos de interesse presentes em torno deste caso continuou sendo o das apresentações de natureza técnica. Aqui, neste caso, a especificidade do tema foi tamanho que também foi elevada a quantidade de apresentações científicas/acadêmicas. Esses dados condizem com a função designada pelo ministro relator à esta AP. Houve também coerência entre o discurso e a prática, neste caso.

No geral, a audiência sobre linhas de transmissão seguiu o padrão de algumas das suas antecessoras, sendo destacados, contudo, os aspectos do grau de interação apresentado, bem como a coerência presente nos discursos internos do ministro relator Dias Toffoli. Também na ocupação espacial do local destinado às audiências, a dinâmica permaneceu a mesma.

### **3.2.10. Queimadas em Canaviais**

A décima audiência pública realizada no âmbito do STF tratou das queimadas em canaviais. Ela aconteceu no dia 24 de abril de 2013 e em 5 de março de 2015, ação objeto desta AP (RE 586.224/SP) foi julgada procedente pela maioria do colegiado.

A ação, julgada no controle difuso de constitucionalidade, teve por objeto uma lei municipal (da cidade de Paulínia, situada no Estado de São Paulo) que vedava o uso do fogo como meio adequado para despalhar o cultivo de cana-de-açúcar. O caso envolveu muitos grupos de interesse que se organizaram em

torno de questões ambientais e de saúde do trabalhador canavieiro e de toda a sociedade, de um lado, e do outro lado, grupos que defendiam a ordem econômica estadual, a arrecadação tributária do Estado e a defesa dos empregos dos cortadores de cana-de-açúcar. O recorrente era o Estado de São Paulo e a recorrida era a Câmara Municipal de Paulínia.

O relator do caso, ministro Luiz Fux, antes mesmo de convocar a audiência, havia demandado pareceres técnicos a determinados órgãos e agências estatais, a fim de angariar maior conhecimento sobre as especificidades técnicas da matéria. Apesar disso, optou pela convocação da AP e, em seu despacho convocatório apresentou como justificativas o fato de (1) a matéria dever ser debatida com a sociedade; (2) o caso implicar em abordagem técnica e interdisciplinar e; (3) necessidade de obter esclarecimentos com especialistas.

Em seu discurso de abertura e encerramento, como já se tornou recorrente nas audiências do ministro Fux, apareceu além destas questões, também o fato de a AP poder ser meio capaz de legitimar as decisões do Judiciário e, como consequência disso, fortalecer o Estado Democrático de Direito. Soma-se a isso o fato de o ministro considerar que as audiências revelam à sociedade *“que a tarefa do magistrado não é só de julgar, também é de ouvir, pois isso legitima democraticamente as decisões judiciais”*<sup>187</sup>.

Para participar da audiência pública, o ministro abriu a possibilidade de a sociedade se inscrever exclusivamente via endereço eletrônico específico (queimadaemcanaviais@stf.jus.br) e não houve emissão de convites. Mais uma vez, os critérios para admissibilidade e a transparência quanto aos inscritos deferidos e indeferidos foram falhos. O relator não citou nenhuma lei ou regulamento para embasar a convocação da AP.

A estrutura da audiência não foi binária, possivelmente, porque o relator elencou em sua convocação 12 indagações exemplificativas para servirem de guia para aqueles que desejassem se manifestar na AP. Esse tipo de organização

---

<sup>187</sup> Trecho do discurso de abertura do ministro Fux na abertura da AP sobre queimadas em canaviais.

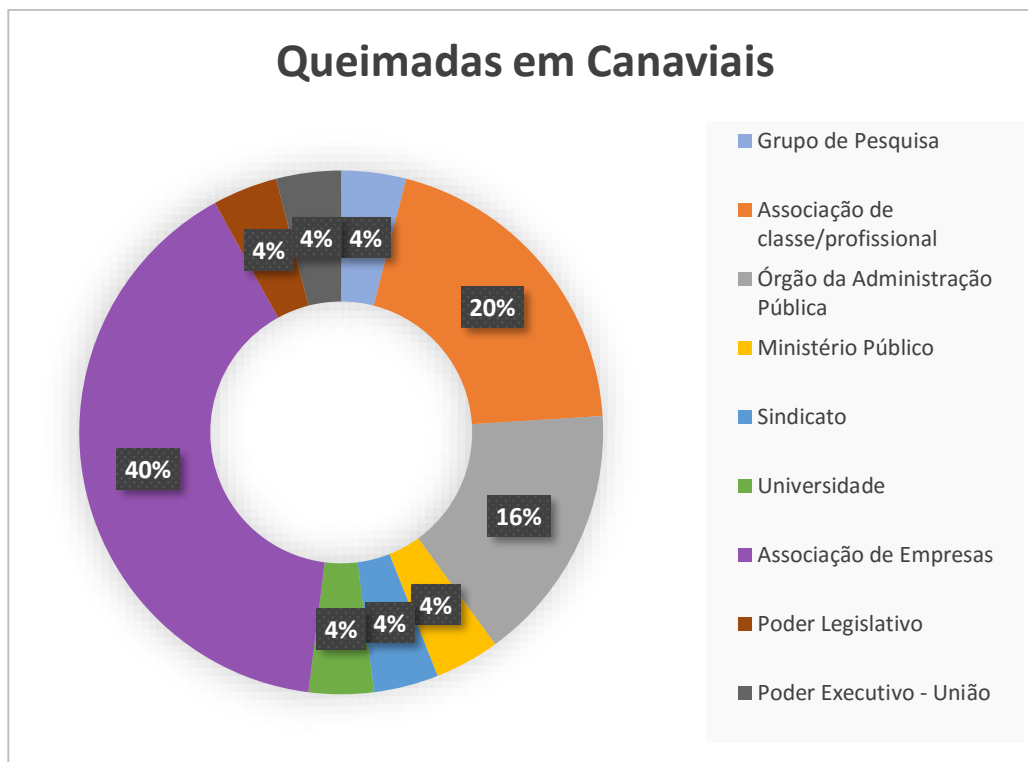
em indagações prévias permite que a questão objeto da ação seja vista por múltiplos ângulos que não apenas aqueles fundamentados em posicionamentos favoráveis ou contrários à proibição da queima da cana. Apesar disso, a ocupação espacial e as formalidades típicas daquele ambiente, existentes desde a primeira audiência pública, permaneceram.

Como também aconteceu na audiência sobre TV por assinatura, sob o comando deste mesmo ministro relator, o grau de interação entre ministro e expositores e plateia foi nulo: não houve elaboração de perguntas durante a AP, não foram feitos comentários e também não foi concedido tempo adicional aos 10 minutos designados a cada expositor. Igualmente, não estava presente nenhuma outra ministra ou ministro, a não ser o próprio relator do caso.

Sobre os participantes, pode-se traçar o seguinte cenário: das 25 participações, 5 foram “associação de classe/profissional”; 10 foram “associação de empresa”; 1 foi “grupo de pesquisa”; 1 foi “ministério público”; 4 foram “órgão da administração pública”; 1 foi “poder executivo-união”; 1 foi “poder legislativo”; 1 foi “sindicato” e; 1 foi “universidade” (Gráfico 9).

O número excessivo de associação de empresas revela desde logo a presença massiva dos empresários do setor sucroalcooleiro e da agroindústria, um empoderado grupo de interesse também atuante nas outras esferas do poder público. As associações de classe/profissional presentes nesse caso também estão associadas aos empresários e aos grupos de plantadores de cana. Como representante legítimo do trabalhador da cana, houve apenas a presença de um sindicato.

Quanto à tipologia das apresentações, tem-se a seguinte configuração: 5 foram científicas/acadêmicas; 9 foram políticas e; 11 foram técnicas.



**Gráfico 9.** Porcentagem de participantes audiência pública – Queimadas em Canaviais.

Mais uma vez houve a predominância da linguagem e expressão técnicas como recurso de persuasão e de exposição de opiniões. Contudo, desta vez, as apresentações políticas também foram em número relevante, de forma a revelar uma ocupação mais politizada dos grupos, principalmente das associações de empresas e das associações de classe/profissional.

De maneira geral, esta AP não trouxe grandes revelações, quanto ao discurso, estrutura e interação. Talvez a mais interessante observação a se fazer é justamente o de comparar o discurso do relator que propaga abertura dialógica com a sociedade e que afirma existir uma função legitimadora nas APs justamente por conta da escuta da sociedade por parte do julgador, mas no quadro de participantes não existir sequer um representante da sociedade civil. Pelo contrário, há presença massiva de grupos com forte força e poder econômico. Grupos estes que já possuem fácil penetração em outros espaços políticos. Mesmo os sindicatos de trabalhadores foram mal representados em uma discussão que diz respeito justamente ao futuro da profissão do cortador de

cana, bem como das suas condições de saúde no trabalho. Os fortes interesses econômicos parecem ter prevalecido nesta AP.

Se na primeira AP houve uma presença hegemônica de especialistas e quase nenhuma dos grupos de interesse propriamente ditos e livremente representados (eles tinham que ser indicados por *amici curiae* ou PGR, ou ainda convidados pelo ministro relator), esta audiência revela a rápida evolução da ocupação do espaço das audiências públicas por parte desses grupos de pressão.

### **3.2.11. Regime Prisional**

A décima-primeira audiência pública realizada no STF teve como tema o regime prisional no Brasil. O ponto de partida para a discussão foi o questionamento do Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida nº 641.320/RS, que tratava sobre a possibilidade do cumprimento de pena em regime menos gravoso quando o Estado não dispuser de vaga no sistema penitenciário ao regime indicado na condenação. A audiência ocorreu nos dias 27 e 28 de maio de 2013 e o julgamento da ação se deu em 11 de maio de 2016, ou seja, quase três anos após a realização da AP.

Em seu despacho convocatório, o ministro relator Gilmar Mendes, justifica a realização da AP tendo em vista as consequências abrangentes que o julgamento desta ação teria para o cenário nacional. Segundo ele, a decisão não afetaria somente os encarcerados, mas também toda a estrutura estatal existente por detrás do sistema prisional.

Assim, ele convoca a audiência pública a fim de conhecer melhor a realidade dos estabelecimentos prisionais no Brasil e, para tanto, quis ouvir o depoimento de autoridades e membros da sociedade em geral que pudessem contribuir com esclarecimentos técnicos, científicos, administrativos, políticos, econômicos e jurídicos. Para tanto, cita o artigo 154, III, do RISTF. Na abertura da AP, o ministro faz um discurso coincidente com este contido no despacho



convocatório, dando ênfase à função instrutória que a AP teria para o julgamento do RE.

As formas de acesso a esta AP se deram via convite expedito pelo ministro Gilmar Mendes a várias entidades, autoridades e organizações, bem como foi aberto edital de inscrição para quem tivesse interesse em participar. As inscrições, como se tornou corriqueiro nas APs após a emenda 29/09, deveriam ser requeridas via endereço eletrônico específico em [regimeprisional@stf.jus.br](mailto:regimeprisional@stf.jus.br). Os critérios para a admissibilidade, como também virou a praxe no Supremo, não foram esclarecidos para além do entendimento do que significar ser ou possuir autoridade na matéria.

Sobre a admissibilidade, em um dos despachos presentes na ação, o relator afirma que houve um número muito elevado de inscrições de pessoas interessadas em participar da AP e justificou, de uma forma geral, que a impossibilidade de habilitar a todas se deveu à necessidade de assegurar tempo razoável para cada intervenção. Ele faculta, no entanto, a qualquer pessoa ou entidade que se inscreveu a possibilidade de envio de documentos e contribuições por escrito ao mesmo *e-mail*.

A estrutura desenhada nesta AP não foi binária e não teve o caráter de contraditório judicial. Diferentemente do que fez o ministro Gilmar Mendes na audiência pública sobre saúde, nesta não foram elaboradas questões a guiar a discussão do tema.

Esta não foi uma audiência marcada pela interação entre os membros da mesa e os expositores. Menos ainda com a plateia. Afinal, novamente é possível se observar a completa ausência (exceto pelo relator) de outros ministros e ministras do Tribunal, quando da realização da audiência. O relator não emitiu comentários no decurso das apresentações e também não elaborou perguntas aos expositores.

O perfil dos 25 participantes<sup>188</sup> nesta AP pode ser assim desenhado: 1 “associação de classe/profissional”; 7 “defensoria pública”; 3 “ministério público”; 7 “poder executivo – estado”; 2 “poder executivo – união”; 2 “poder judiciário”; 1 “poder legislativo”; 2 “sociedade civil” (Gráfico 10).

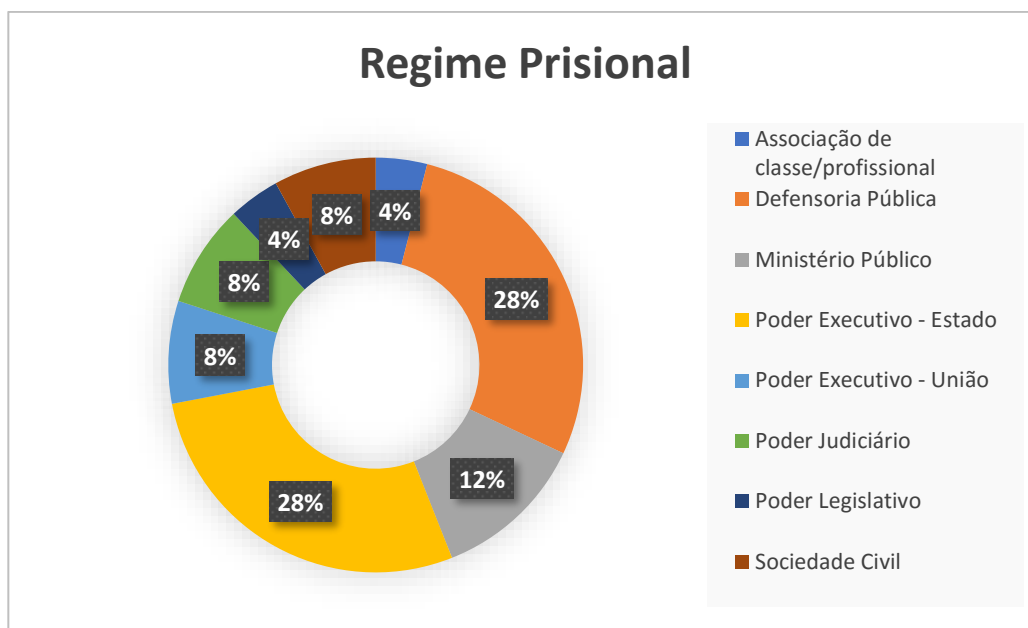
Quanto à tipologia das apresentações presentes na AP sobre regime prisional: 5 foram jurídicas e 20 foram técnicas.

Esses dados revelam uma presença expressiva do poder público e das instituições auxiliares do poder judiciário nesta AP, sendo que o tipo de apresentação mais presente é a técnica. Esse perfil condiz com os objetivos iniciais imaginados pelo relator para esta audiência pública, que era justamente o de ouvir as pessoas que tivessem experiência na gestão ou, então, envolvimento com a questão prisional, a fim de retratar a realidade que circunda este tema.

No entanto, ao se olhar com mais cuidado para estes dados, é criticável, também quando se compara ao discurso do relator, o baixo número de organizações da sociedade civil nesta discussão. Há muitas organizações não governamentais que cuidam, pesquisam e trabalham diretamente com a questão carcerária no Brasil.

---

<sup>188</sup> Ao todo, foram 35 participações habilitadas, mas 10 não estiveram presentes. Para ver a lista completa, é possível consultar o Anexo II desta dissertação.



**Gráfico 10.** Porcentagem de participantes na audiência pública – regime Prisional.

Sistema prisional costuma ser uma área com pouca atenção de grupos interesses econômicos e grupos de classe/profissional, por exemplo. Justamente por isso é que há a presença massiva do poder público nesta AP. Contudo, justamente por ser um tema de pouco interesse da sociedade brasileira como um todo, é que há ONGs que trabalham especificamente com ele, já que elas chegam onde a sociedade ou Estado não muitas vezes não quer ou não consegue chegar.

### 3.2.12 Financiamento de Campanhas Eleitorais

A décima-segunda audiência pública realizada no STF tratou do tema do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Por meio da ADI 4650, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados – CFOAB questionou a constitucionalidade de dispositivos da Lei n. 9504/97 (lei das eleições) e da Lei 9.096/95 (lei orgânica dos partidos políticos), que permitiam doações financeiras por pessoas naturais e jurídicas a partidos políticos e a campanhas eleitorais. De acordo com o autor da ação, a dinâmica do processo eleitoral brasileiro, ao poder receber doações financeiras de diversos grupos econômicos, ficava corrompida e

era cooptada por interesses econômicos, além de gerar isonomias entre os partidos participantes da corrida eleitoral.

A audiência pública sobre o tema ocorreu nos dias 17 e 24 de junho de 2013 e a ação foi julgada parcialmente procedente pela maioria do plenário da Corte em 17 de setembro de 2015.

O relator da ação, ministro Luiz Fux, fundamentou em seu despacho convocatório a realização desta audiência de forma semelhante às anteriores da qual foi relator, ou seja: afirmando que (1) a matéria ensejava conhecimentos interdisciplinares; (2) que os ministros precisavam ser municiados de informações e; (3) que as APs revestem as decisões judiciais de legitimidade democrática. Não é citado nenhum fundamento legal para essa convocação.

Novamente o discurso do ministro neste documento coincidiu apenas parcialmente com aquele anunciado durante a abertura e o encerramento da AP. Em adição ao conteúdo do despacho, o ministro Fux ressalta a importância do conhecimento técnico dos participantes, bem como afirma que a audiência pública é mecanismo de democracia participativa.

O acesso à participação nesta audiência pública foi dada por meio de abertura de edital para inscrições por meio do email [financiamentodecampanhas@stf.jus.br](mailto:financiamentodecampanhas@stf.jus.br). Segundo o conteúdo do despacho, os critérios para a admissão eram: adequada representatividade (para pessoas jurídicas) e notório conhecimento nas áreas envolvidas (para pessoas físicas).

A estrutura desta audiência pública não foi essencialmente binária. No levantamento dos posicionamentos dos participantes, inclusive, há um número superior de exposições contrárias ao financiamento de campanhas do que favoráveis a ele.

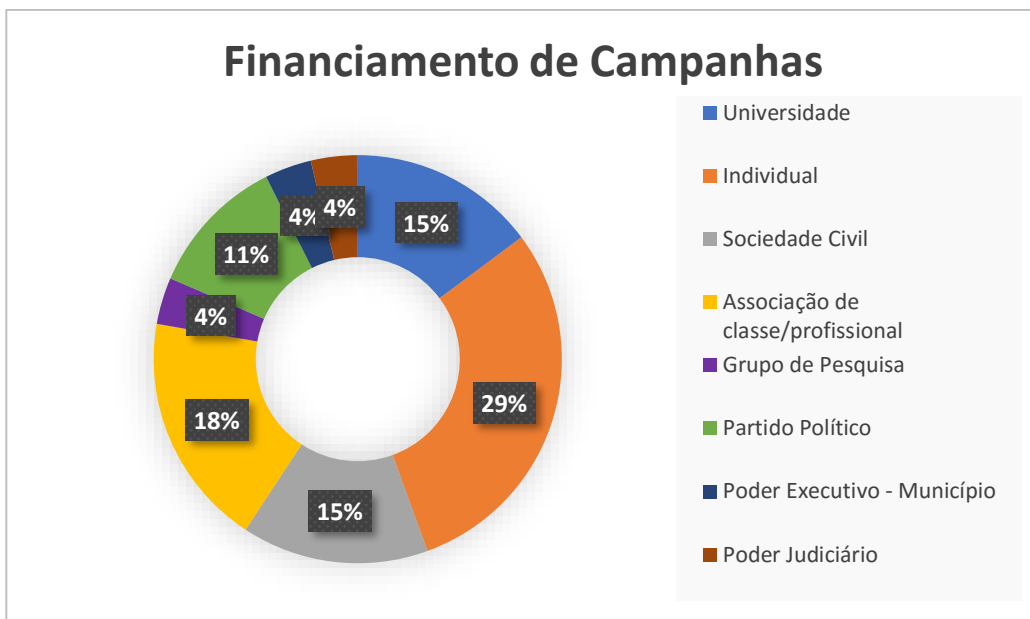
Como já se tornou comum nas audiências convocadas pelo ministro Fux, o grau de interação entre ministros e expositores é baixo. Nesta audiência, nenhum outro ministro a não ser o relator, estiveram presentes. Não houve elaboração de

perguntas durante a realização da audiência, tampouco foram feitos comentários e observações a respeito das opiniões emitidas do púlpito. O tempo foi rigorosamente controlado pelo ministro, como também é de praxe em suas audiências públicas.

Igualmente, a ocupação espacial do local em que a AP foi realizada (sala de sessões da primeira turma anexo II A, do STF) continuou a ser a mesma de todas as outras audiências já realizadas no Supremo: palestrantes se manifestaram do púlpito, com a possibilidade de usarem apresentação audiovisual se assim o desejassem. Os expositores sentavam enfileirados na horizontal em face da mesa em que fica o presidente da sessão e seus assessores.

Sobre a composição dos expositores que participaram da audiência pública sobre financiamento de campanhas, pode-se apresentar o seguinte cenário: das 27 participações efetivas, 5 foram de associação de classe/profissional; 1 de “grupo de pesquisa”; 8 foram do tipo “individual”; 3 de “partido político”; 1 de “poder executivo-município”; 1 de “poder judiciário”; 4 de “sociedade civil” e; 4 de “universidade” (Gráfico 11).

Já os tipos de apresentações manifestadas pelos expositores tiveram os seguintes perfis: 3 foram científicas/acadêmicas; 4 foram jurídicas; 5 foram políticas e; 15 foram técnicas.



**Gráfico 11.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Financiamento de Campanhas Eleitorais

Os dados apresentados sobre os participantes e suas apresentações fogem da expectativa possivelmente imaginada para uma audiência pública sobre financiamento de campanhas eleitorais. Por ser um tema caro aos grupos de interesse com viés econômico, era de se esperar uma presença dos grupos ligados a empresas ou associações de empresas. Até mesmo o número de partidos políticos participantes foi baixo, já que se trata de um tema em que as consequências recaem exatamente sobre eles.

Como não há acesso às pessoas e organizações que se inscreveram nas APs, mas tiveram seus pedidos de participação indeferidos, não é possível saber se estes grupos e eventuais outros interessados se inscreveram ou não. Logo, não há como ter acesso aos filtros utilizados pelo ministro para a concessão de participação da audiência pública.

Também, diferentemente do que se poderia imaginar, a audiência ainda teve um número alto de participações de cunho técnico, ao invés de um teor mais político, ou mesmo científico/acadêmico.

Por fim, é importante observar o quão presente no discurso do ministro Fux está o entendimento de que a audiência pública é meio de participação democrática e capaz de legitimar as decisões do STF. Os trechos dos seus discursos de abertura e de encerramento revelam com clareza a função que o ministro enxerga nas audiências públicas. Na abertura:

[...] O objetivo da Audiência Pública, como já foi anunciado, visa exatamente a que o Supremo Tribunal Federal possa auferir, junto a coletividade, a sua colaboração nesse novo processo democrático participativo. [...] E nós temos sempre o vezo de entendermos que a grande legitimação das decisões da Suprema Corte nesse processo objetivo é alcançada exatamente por meio da voz da sociedade. Por isso é que, sempre que possível, convocamos audiências públicas em temas interdisciplinares...

E no encerramento:

O importante para a nossa Corte é que as nossas decisões tenham legitimação democrática, tenham a confiança do povo. Mas que para isso, aqui já foi dito hoje, é preciso que o povo seja ouvido, a sociedade seja ouvida. O falecido Professor Mauro Cappelletti dizia que o Estado ideal de Direito seria aquele que os consumidores do Direito poderiam participar do processo de formação da ordem normativa. É mais ou menos isso o que ocorre aqui com as Audiências Públicas, que antecedem os processos objetivos de declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, porquanto, a voz do Tribunal, de alguma forma, refletirá também a voz da sociedade. [...]. Cada palavra aqui terá uma influência muito importante na decisão da Suprema Corte.

Essa visão do ministro Fux, conforme pode ser estudado nesta e em outras audiências públicas sob o seu comando, não está em consonância com a prática da sua audiência pública, na medida em que (a) os critérios de admissibilidade não são claros o suficiente; (2) ainda se desconhece o motivo de indeferimento de cada um dos que pleiteiam participação; (3) a estrutura vivenciada pela AP ainda é muito presa às práticas jurídicas formais e; (4) há pouquíssima interação e troca de ideias e opiniões entre expositores e ministros.

### 3.2.13 Biografias Não-Autorizadas

A audiência pública sobre biografias não-autorizadas foi realizada em 21 de novembro de 2013 e foi a décima-terceira AP realizada no Supremo Tribunal Federal. O questionamento constitucional, trazido na ADI 4815, proposta pela Associação Nacional dos Editores de Livros (ANEL), consistia na possibilidade ou não de se proibir biografias não-autorizadas pelos biografados (ou seus sucessores).

O julgamento, ocorrido em 10 de junho de 2015, foi favorável à autora da ação, de forma que foi declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 20 e 21 da lei 10.406/2002 (Código Civil). Prevaleceu, portanto, a visão de que a proibição prevista no Código Civil era incompatível com os preceitos constitucionais da liberdade de expressão e de informação.

Os discursos internos ao processo (despacho, abertura e encerramento da AP) da ministra relatora, Cármen Lúcia, mantiveram uma linha de coerência entre si. Para ela, a função da audiência pública é a de coletar dados e informações a fim de que os ministros e ministras possam obter subsídios suficientes para julgar um tema relevante.

Em algumas ocasiões, este Supremo Tribunal tem entendido que a sociedade deve ser ouvida para trazer mais dados que sejam considerados pelos juízes a fim de que, então, a gente possa ter uma decisão, tendo ouvido não apenas o autor, o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União, mas, igualmente todos da sociedade que se entenda que possa trazer realmente subsídios para que os juízes levem em consideração novos olhares sobre a matéria. Essa é a razão de uma Audiência Pública<sup>189</sup>.

A convocação se deu de duas formas: abertura de inscrição via endereço eletrônico ([autorizacaodebiografias@stf.jus.br](mailto:autorizacaodebiografias@stf.jus.br)) e convite emitido pela ministra relatora. Nesta ocasião, não foi citada legislação para fundamentar a convocação da AP. Os critérios de admissibilidade não foram divulgados. No entanto, à priori, a ministra já havia manifestado o seu entendimento de que não seriam admitidas

---

<sup>189</sup> Trecho do discurso de abertura da audiência sobre biografias não-autorizadas, proferido pela relatora, ministra Cármen Lúcia, em 21 de novembro de 2013.



inscrições de indivíduos que tivessem algum interesse subjetivo no caso. Em seu discurso de abertura, a ministra justificou os indeferimentos que tiveram esta natureza:

E esta razão pela qual mesmo tendo havido um pedido de um número muito significativo de entidades e pessoas que gostariam de se apresentar para falar, só se admite aqueles que, em primeiro lugar não tenham ações pendentes em juízo ou resolvidas, porque aí se trataria de caso particular, e o objetivo da audiência é ouvir as ideias sobre a matéria de uma forma mais genérica e não interesses específicos, que são legítimos, mas que têm as vias processuais próprias, e que já foram ou estão sendo utilizadas pelos interessados<sup>190</sup>.

A estrutura desta audiência pública não foi binária, bem como não teve natureza de contraditório judicial. Ao mapear os posicionamentos das expositoras e expositores, pude verificar uma prevalência considerável de exposições favoráveis à procedência da ação.

O grau de interação existente na audiência pública ora estudada também foi relativamente baixo, como tem sido o caso da grande maioria das audiências públicas até aqui analisadas. Apesar disso, houve uma indagação dirigida ao representante da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas (ABCD), Roberto Dias. A pergunta teve uma natureza interessante de ser notada: a ministra quis saber qual seria o posicionamento da organização que ele representou dentro de uma hipótese por ela formulada. Isso revela o verdadeiro interesse da relatora do caso no posicionamento institucional de um dado grupo naquele quesito<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Trecho do discurso de abertura da audiência sobre biografias não-autorizadas, proferido pela relatora, ministra Cármen Lúcia, em 21 de novembro de 2013.

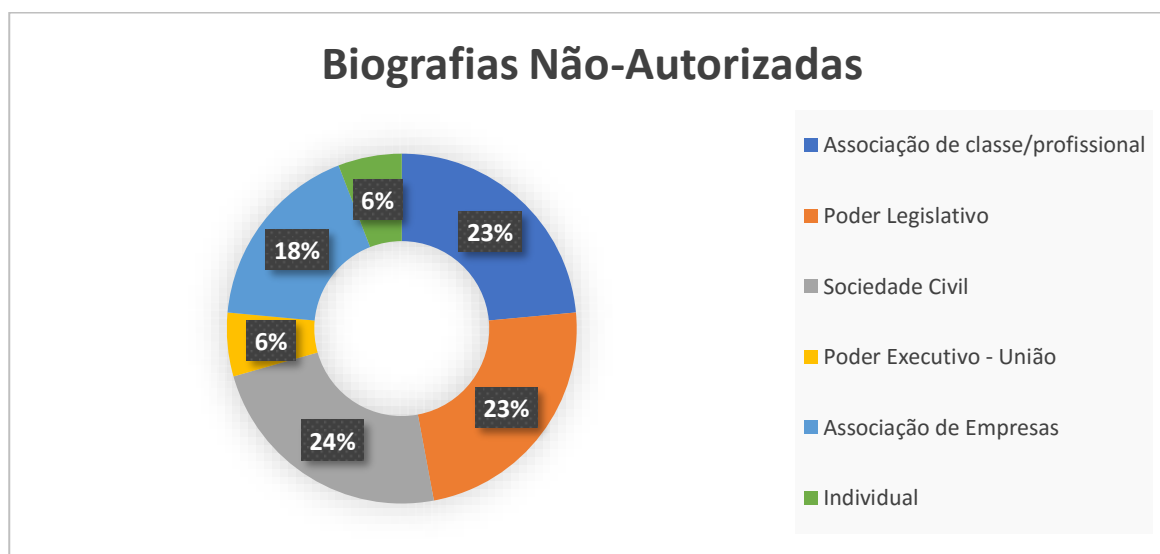
<sup>191</sup> Pergunta formulada pela ministra Cármen Lúcia: *“Eu só queria saber para perfeito esclarecimento, porque os dados aqui serão utilizados pelos ministros para seu julgamento... Alguma diferença entre a condição, por exemplo, minha de como juíza ter realmente renunciado à parte significativa da minha intimidade e aquele que expressamente faz isso? E aquele que não sabe que faz isso se torna uma pessoa pública por exemplo nas artes e diversões? **Para a Associação a interpretação seria diferente?**”*.

Ainda quanto à interação, a ministra permitiu a fala de alguém da plateia ao final das exposições, bem como permitiu o pronunciamento de um representante da OAB. A ministra Rosa Weber esteve presente na audiência.

No que tange aos perfis dos participantes dessa AP, tem-se a seguinte configuração: dos 17 participantes, 4 foram “associação de classe/profissional”; 3 foram de “associação de empresas”; 1 foi “individual”; 1 foi “poder executivo-união”; 4 foram “poder legislativo” e; 4 foram “sociedade civil” (Gráfico 12).

No que diz respeito aos tipos de participações, a audiência sobre biografias não-autorizadas apresentou o seguinte desenho: 10 foram jurídicas; 3 foram políticas e; 4 foram técnicas.

A apresentação desses dados parece ser uma radiografia dos vários grupos de interesse em tema de tamanha relevância para a indústria editorial do país. A presença de associação ligadas a esse ramo, bem como de empresas também desta área de atuação são capazes de revelar o porquê de haver um grande número de posicionamentos favoráveis à procedência da ação. O mesmo raciocínio pode ser feito para tentar analisar a participação de 4 membros do Legislativo: seriam eles vocais desses grupos de interesse também no Congresso?



**Gráfico 12.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Biografias Não-Autorizadas

Sobre a linguagem utilizada para as apresentações, é interessante notar que a predominância da jurídica condiz com os termos presentes no despacho contendo a relação das pessoas habilitadas, em que a ministra diz: *“Considerando que a audiência pública tem como objetivo discutir as teses postas sobre a matéria...”*.

Além disso, vê-se novamente que a linguagem técnica não é a que mais necessariamente se sobressai nas audiências públicas, mesmo quando elas são organizadas como meio instrutório para o julgamento no controle concentrado de constitucionalidade, como foi também o caso da AP sobre biografia não-autorizadas. Ao comparar essa AP com a outra também convocada pela ministra Cármen Lúcia, percebe-se a diferença na natureza das apresentações.

É muito possível que o tema do caso influa nesse quesito, contudo, como tem sido observado nesta pesquisa, o tom que cada ministro ou ministra dá à sua AP também é importante e influencia os resultados.

#### **3.2.14. Programa Mais Médicos**

A décima-quarta audiência pública do STF teve lugar nos dias 25 e 26 de novembro de 2013 e tratou da política pública conhecida como “programa mais médicos”, ou ainda só “mais médicos”, implementado pela medida provisória nº 621/2013. O questionamento da constitucionalidade do programa veio da Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados – CNTU, formalizado na ADI 5037 e, apensada à ela, a ADI 5035, esta última proposta pela Associação Médica Brasileira (AMBR). As ações ainda não foram apreciadas pelo pleno do Supremo.

Em linhas gerais, a medida provisória estabeleceu política pública com mudanças no funcionamento dos cursos de graduação em medicina, na formação dos profissionais, bem como a possibilidade de contratação de médicos nacionais e estrangeiros para atuarem na saúde pública, sendo dispensada a revalidação do diploma para aqueles formados fora do Brasil.

Segundo o ministro relator, Marco Aurélio, a convocação desta audiência pública teve como objetivo analisar as vantagens e desvantagens da política pública formulada. Seu despacho e o edital convocatórios, possibilitam a indicação de pessoas interessadas a participar apenas àquelas entidades já admitidas no processo. Além disso, o ministro também expediu convites a 18 organizações e entidades. Logo o acesso e a admissibilidade estiveram mais uma vez comprometidos neste tipo de formato convocatório. A justificativa legal para a convocação foi o artigo 9º, §1º da lei 9868/99.

O discurso do despacho do relator quanto à função e justificação da AP coincidiu com suas manifestações emitidas na abertura e encerramento da audiência. De acordo com o ministro Marco Aurélio, a audiência é meio instrutório para ouvir pessoas com experiência e autoridade nos temas versados nas ADIs, diante da relevância da matéria que resvala em áreas como a da administração pública, educação, trabalho e da saúde.

A estrutura da audiência teve uma formatação binária, justamente porque a questão é polêmica e envolve prerrogativas de uma das classes profissionais mais fortes no país, que é a classe médica. Logo, o binarismo foi inevitável, diante dos posicionamentos favoráveis e contrários ao programa. No entanto, houve também uma boa quantidade de manifestações pontuais sobre pontos específicos da política pública e que, apesar de serem criticados, não tinham o objetivo de invalidar o programa mais médicos como um todo.

Apesar disso, ainda foi possível perceber o caráter de contraditório judicial, na medida em que a sequência das exposições foi deliberadamente programada para garantir a paridade de armas no “placar dos posicionamentos” favoráveis e contrários ao Mais Médicos.

Da observação sistemática dos vídeos, foi possível também perceber que algumas apresentações direta ou indiretamente respondiam ou contestavam dados, informações e argumentos apresentados por outros expositores. Isso não ocorreu de forma dialógica, mas sim como que a querer invalidar e menosprezar

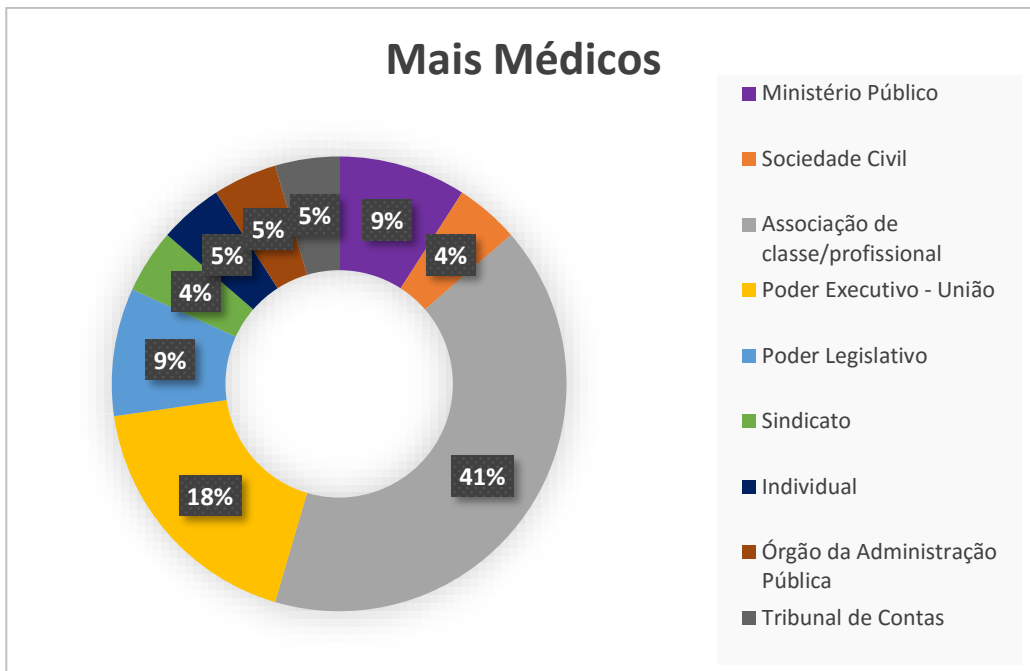
as falas dos “adversários”. Nesta audiência ficou nítido o desconforto da classe médica com os representantes do governo ali presentes.

A interação<sup>192</sup> nesta audiência pública ficou limitada a alguns aspectos apenas. Não houve formulação de indagações por parte do ministro relator, mas houve duas por parte do representante da PGR, ambas com caráter técnico sobre o procedimento de reconhecimento de diploma via “Revalida”. De toda forma, o relator, desta vez, a cada final de exposição tecia pequenos comentários, deixando por raras vezes entrever quais eram as palestras que mais lhe chamaram a atenção, pois no geral os comentários eram de natureza imparcial. Não foi dado tempo adicional além dos 20 minutos inicialmente concedidos.

Dos 22 participantes: 9 eram “associação de classe/profissional”; 1 “individual”; 2 “ministério público”; 1 “órgão da administração pública”; 4 “poder executivo- união”; 2 “poder legislativo”; 1 “sindicato”; 1 “sociedade civil” e; 1 “Tribunal de contas” (Gráfico 13).

---

<sup>192</sup> Ainda no quesito interação, chamou atenção a questão da ocupação do espaço por parte de alguns expositores do governo. O então representante do ministério da saúde, o ministro Alexandre Padilha, por exemplo, pediu licença ao relator para que retirasse o microfone do púlpito para que pudesse falar mais perto do “telão” onde apresentou dados visuais. Ao fazer isso, o então ministro Padilha, ao fazer sua exposição, se dirigia com mais frequência ao público da plateia, por vezes até dando as costas à mesa do ministro relator. O contraste do seu conforto em lidar com figuras públicas, como a do próprio ministro relator, se refletiu na sua forma de informalizar também a sua maneira de se apresentar.



**Gráfico 13.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Programa Mais Médicos

Os dados revelam a presença marcante dos dois principais grupos interessados na descontinuidade ou na continuidade da política pública ora discutida: de um lado a classe médica (que das 9 associações de classe/profissional, compõem 5 delas) e do outro o poder executivo – união, representado pelos seus ministérios e pela AGU. Mais uma vez, houve a presença de apenas um representante da sociedade civil, como que a significar que não há lugar para ela no momento de discutir o direito à saúde e à sua devida prestação. Houve a presença de dois deputados, membros da bancada médica.

Já os tipos de apresentações na AP sobre o programa Mais Médicos apresentam o seguinte perfil: 1 depoimento pessoal; 4 jurídicas; 9 políticas e; 8 técnicas.

Esses dados apontam para a predominância da argumentação política em relação a todas as outras, inclusive uma leve prevalência quando comparada à técnica. Isso é bastante significativo, pois indica uma transformação importante do espaço das audiências públicas mesmo aos olhos dos atores e atrizes que lá operam. Se antes a linguagem e a estratégia de exposição e convencimento utilizada pelos participantes era a técnica, neste caso do programa Mais Médicos,

em que há a ocupação evidente de dois grupos de interesse antagônicos também faz reforçar o caráter político e de *lobby* no espaço das audiências públicas.

### **3.2.15 Direitos Autorais**

A décima-quinta audiência pública, realizada no dia 17 de março de 2014, teve como objeto de questionamento constitucional dispositivos da Lei n. 12.853/2013, que alterou o marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil (Lei n. 9.610/98). Em 27 de outubro de 2016, as ADIs 5062 e 5065, interpostas respectivamente pelo Escritório Central de Arrecadação e distribuição (e outros) e União Brasileira de Compositores (UBC) foram julgadas improcedentes pela maioria do plenário do STF.

O ministro relator, Luiz Fux, convocou audiência sob a justificativa de que a matéria implicava em uma abordagem interdisciplinar e técnica, que fosse atenta às repercussões práticas que o novo modelo normativo ensejaria sobre a dinâmica do setor. Ademais, também atribuiu à audiência pública a função de municiar o Tribunal com informações imprescindíveis, bem como, como já faz parte de todos os discursos deste relator, atribui à AP a função de legitimar a futura decisão do STF sobre este caso. Novamente, como tem sido a prática do ministro, ele não cita no despacho dispositivos legais que fundamente a sua convocação.

Seu discurso de abertura e de encerramento da audiência aqui em análise, foi apenas parcialmente coincidente com aquele contido no despacho convocatório. Coincide nas considerações que faz sobre a AP como fonte de legitimação democrática para as decisões do Supremo e também quando afirma que ela é instrumento para a oitiva de especialistas. Amplia esta visão quando entende que ela é instrumento de participação popular no Judiciário e que, portanto, espelha a expectativa da comunidade em relação a resolução de um dado caso.

A possibilidade de participação se deu por inscrição aberta em endereço eletrônico destinado exclusivamente para a audiência (direitosautorais@stf.jus.br). A admissibilidade, contudo, foi restringida à “...oitiva de titulares de direito autoral, entidades estatais envolvidas com a matéria e representantes da sociedade civil...”.

Além disso, o relator deixou claro que a AP não objetivava a coleta de interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim para o esclarecimento de questões técnicas, econômicas e culturais relativas ao funcionamento da gestão coletiva de direitos autorais, inclusive sob a luz de experiências internacionais existente nesta matéria.

A estrutura da audiência foi marcada pelo binarismo daqueles que eram contrários à ingerência estatal na gestão dos direitos autorais, e, portanto, contrários à lei, de um lado, e do outro, aqueles que eram partidários da constitucionalidade das previsões legais que regulam o setor. Também houve a presença acentuada do tom de contraditório judicial, principalmente diante de exposições mais inflamadas e que se contrapunham claramente às falas anteriores às suas.

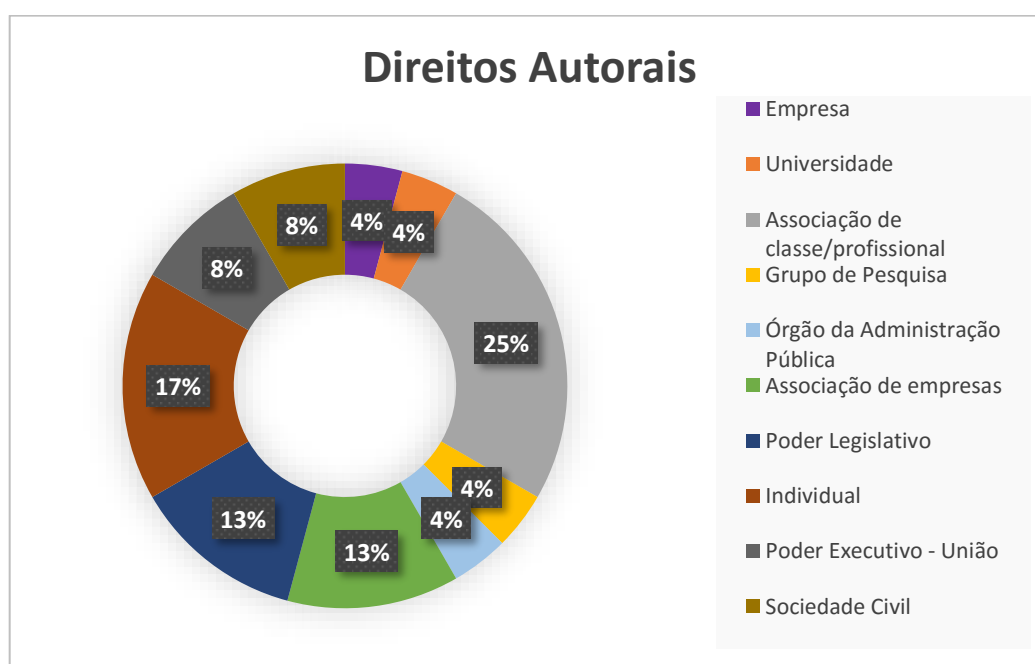
Houve também um equilíbrio deliberado entre as posições apresentadas, havendo inclusive alternância entre elas na ordem das exposições. Tal organização já tinha sido prevista pelo relator no despacho que convocou a audiência: “*Visando a uma composição plural e equilibrada do quadro de expositores, pede-se que o e-mail de inscrição seja acompanhado de identificação precisa quanto ao posicionamento que será manifestado pelo expositor*”.

No que diz respeito às interações, nessa audiência não houve presença de nenhum outro ministro que não fosse o relator do caso; não houve elaboração de perguntas e o tempo de 10 minutos para cada expositor foi rigorosamente



controlado pelo ministro Fux<sup>193</sup>. No entanto, foi possível notar que, apesar de palmas da plateia não serem usualmente permitidas no ambiente das APs, excepcionalmente, após aplausos dirigidos a um determinado expositor, o artista conhecido como Lobão, o ministro Fux disse: “...normalmente num julgamento, não permitimos palmas, mas aqui é um ambiente democrático, então vou fazer de conta que não é realmente uma etapa do julgamento.”<sup>194</sup>.

A partir da codificação das 24 exposições, tem-se o seguinte quadro: 4 foram de “associação de classe/profissional”; 3 foram de “associação de empresas”; 1 de “empresa”; 1 de “grupo de pesquisa”; 4 “individual”; 1 “órgão da administração pública”; 2 “poder executivo- união”; 3 “poder legislativo”; 2 “sociedade civil” e; 1 “universidade” (Gráfico 14).



**Gráfico 14.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Diretos Autorais

Quanto aos tipos de apresentações, tem-se o seguinte cenário: 2 científicas/acadêmicas; 6 jurídicas; 8 políticas e; 8 técnicas.

<sup>193</sup> Apesar do formalismo típico das apresentações vindas do púlpito, bem como do já conhecida restrita oportunidade de movimentação e ocupação do espaço destinado às audiências públicas, chamou a atenção nesta audiência em específico, a apresentação de Aderbal Freire Filho, por usar uma fala teatralizada e criativa na forma de exposição – apesar de ainda se manifestar do púlpito. Ele é ator e dramaturgo e representou a Sociedade Brasileira de Autores Teatrais.

<sup>194</sup> Fala transcrita do vídeo existente na página da TV Justiça, no *YouTube*, da audiência referente ao marco regulatório dos direitos autorais no Brasil.

Sobre os atores, os dados conduzem a observações importantes sobre o caso. O marco regulatório dos direitos autorais foi criado após conclusões de investigações feitas por Comissão Parlamentar de Inquérito criada em 2011 pelo Congresso Nacional para investigar o ECAD e irregularidades de arrecadação e distribuição de recursos provenientes do direito autoral cometidas em sua gestão. Por isso, houve presença do poder público, em especial, do poder legislativo e executivo. As exposições individuais e algumas das de associações de classe/profissional foram realizadas por artistas e pela classe artística, que são aqueles diretamente impactados pelas mudanças na gestão.

O equilíbrio nos três últimos tipos de exposição, ou seja, jurídicas, políticas e técnicas podem revelar algumas mudanças nas configurações desta AP do ministro Fux. Apesar de ter ressaltado que o tema exigia interpretações interdisciplinares e técnicas, a quantidade de apresentações técnicas não se destacou em relação às demais. E, embora, o ministro tenha afirmado que a convocação não tinha a intenção de coletar informações jurídicas, ainda assim, sua presença foi significativa, quando comparada às demais.

E, por fim, o empate das apresentações do tipo político com o tipo técnico pode significar uma abertura maior deste espaço às concepções políticas de atuação dos grupos de interesse e de seus representantes. Afinal, foi o próprio ministro que convocou a audiência para entender o impacto da nova normativa na esfera das pessoas que seriam mais afetadas por ela. Além disso, os três representantes do Legislativo tiveram manifestações do tipo político, o que também ajuda a elevar este número.

No geral, essa audiência pública do ministro Fux, apesar de convocada dentro do seu *modus operandi* característico, municiado pelo seu discurso parcialmente descompassado sobre o que de fato é a função da AP, - mesmo assim, ela teve um perfil diferenciado, mais politizado. Apesar de não ter ocorrido interações, o fato de o relator se preocupar com a origem da lei relacionada à Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada em 2011 e deferir a participação dos atores a ela relacionados, demonstra uma preocupação em saber qual a

opinião desse ramo do poder. O mesmo em relação àqueles que seriam os destinatários da decisão do Tribunal.

### **3.2.16 Internação Hospitalar com Diferença de Classe no SUS**

A décima-sexta audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal teve como mote a internação hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS) com diferença de classe e ocorreu no dia 26 de maio de 2014. Por unanimidade, o Tribunal negou provimento ao recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida interposto pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul em face da União, do Estado do Rio Grande do Sul e do município de Canela.

O objeto da ação era saber se a prática conhecida como “diferença de classe” no SUS, ou seja, oferta de melhoria do tipo de acomodação recebida por paciente internado pelo SUS e a contratação pelo usuário de profissional de sua preferência mediante pagamento da diferença respectiva, era constitucional. O recurso foi julgado um pouco mais de um ano após a realização da AP, em 3 de dezembro de 2015.

Como aconteceu também na outra audiência pública realizada sob o comando do ministro Dias Toffoli (também em sede de controle difuso de constitucionalidade, a AP sobre linhas de transmissão), o discurso presente em seu despacho convocatório coincidiu com aquele realizado na abertura e no encerramento da AP. A ideia do ministro era de que o tema demandava uma abordagem técnica sobre questões como o impacto administrativo e econômico da “diferença de classe” no SUS, seu efeito nos procedimentos de triagem e no acesso ao SUS.

Assim, o relator determinou como função da AP a oitiva de especialistas, de representantes do poder público e da sociedade civil para a obtenção de informações técnicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas acerca da

questão debatida, para subsidiar os ministros e ministras com o conhecimento especializado necessário para o julgamento do recurso. Ele apresenta o artigo 21, XVII do RISTF para fundamentar a convocação da AP e o art. 154, III, parágrafo único também do RISTF para o seu funcionamento.

A participação nesta audiência pública foi condicionada pelo relator à expedição de convites e à inscrição de interessados, entes estatais e entidades da sociedade civil por endereço eletrônico exclusivo ([diferencadeclasse@stf.jus.br](mailto:diferencadeclasse@stf.jus.br)). Foram expedidos 11 convites: às autoridades e entes governamentais e associações que tenha como foco a política pública do SUS, além de também convidar as partes do processo.

Os critérios de admissibilidade não foram claramente expostos, mas uma leitura mais detida do despacho convocatório poderia levar a indicar que os conhecimentos técnicos, políticos, administrativos, econômicos e jurídicos em relação à essa política conhecida como “diferença de classe” seriam essenciais. Mais uma vez, contudo, a lista daqueles que pleitearam a participação e foram indeferidos não foi divulgada, muito menos justificada.

Como os participantes inscritos tiveram de consignar os pontos que pretendiam defender, a organização e seleção dos participantes ficou condicionada às interpretações binárias sobre viabilidade e inviabilidade da política pública sobre diferença de classe no SUS. No entanto, ao observarmos as falas e os posicionamentos finais de cada expositora e expositor, houve um número maior de pessoas contrárias à diferenciação de classe.

O contraditório processual também não ficou tão evidente quanto em outras APs, apesar de algumas falas terem indiretamente se contraposto à dados mencionados em outras. Igualmente, o fato das partes terem sido convidadas a participar, isso também traz o tom do contraditório processual para dentro da audiência pública, na medida em que a ocupação daquele espaço de fala foi

mobilizada no mesmo sentido de uma sustentação oral e, também, de uma instrução probatória<sup>195</sup>. Ambos mecanismos típicos do cenário jurídico.

O grau de interação nessa AP foi baixo. O ministro fez apenas duas perguntas: uma a um médico participante individual, o dr. Raul Cutait, que se posicionou contrariamente ao regime de diferenciação de classe no SUS e outra ao recorrente da ação, o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul (a favor da diferença de classe). Não houve, no entanto, comentários feitos às exposições e o controle do tempo não foi rigoroso, o que torna difícil a observação sobre favorecimento a algum dos participantes. Apesar disso, a audiência contou com as presenças da ministra Rosa Weber e, rapidamente, do ministro Gilmar Mendes.

Sobre a configuração dos atores e atrizes participantes, foi possível observar a seguinte disposição: dos 14 participantes, 4 são “associação de classe/profissional”; 2 são “associação de empresas”; 1 é “individual”; 1 “ministério público”, 1 “órgão da administração pública”; 1 “poder executivo - estado”, 1 “poder executivo - município”; 2 “poder executivo - união e; 1 “sociedade civil” (Gráfico 15).

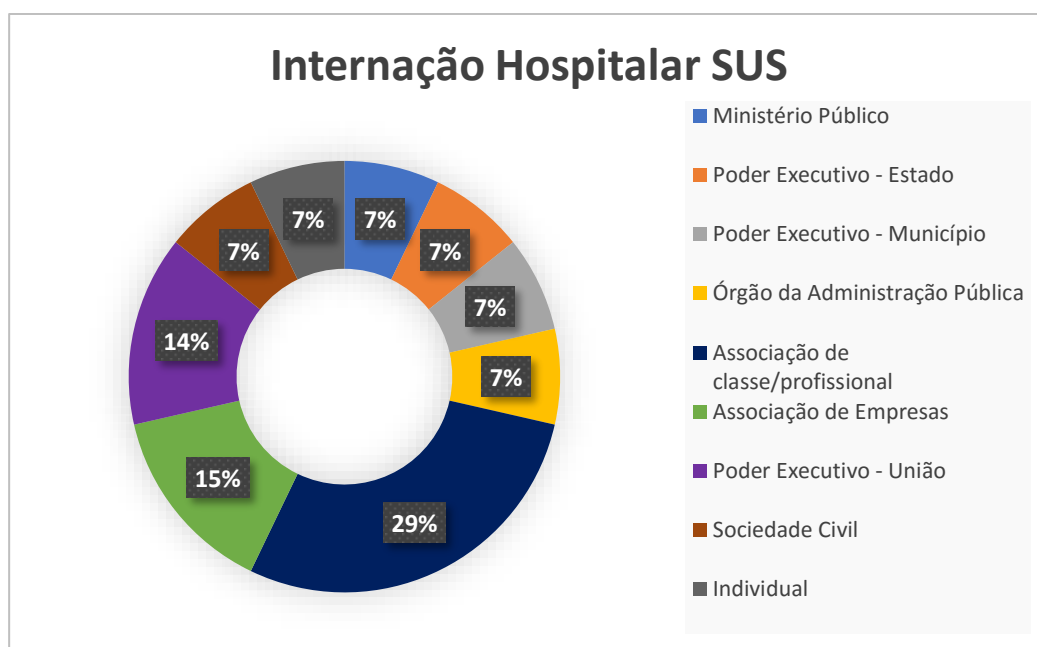
Já para o desenho do cenário sobre o tipo de exposição, tem-se: 5 jurídicas; 5 políticas e 4 técnicas.

Os dados revelam, até certo ponto, equilíbrio entre os tipos de participantes, exceto pelo maior número de associações de classe, ligadas tanto ao setor médico, quanto à gestão pública. Assim é que, no cômputo geral, vemos um cenário interessante para a discussão de políticas públicas, pois é possível ser vista a participação expressiva de entes públicos e associações de classe ligadas ao sistema único de saúde. Houve, porém, pouca participação individual e da sociedade civil, o que é um problema quando se debate justamente políticas públicas voltadas ao serviço de saúde à população mais carente de cuidados nesta área.

---

<sup>195</sup> Tanto que os recorridos utilizaram linguagem jurídica e apenas o recorrente fez uso de uma apresentação política, conforme será explicitado mais adiante.

Apesar disso, como a preocupação do relator foi a de obter informações especializadas a respeito dos impactos e efeitos da alteração na política de saúde, é salutar que a maior parte dos participantes tenham relação e experiência administrativa no SUS. Chama a atenção, no entanto, a ausência de representantes do poder Legislativo, os quais apesar de não envolvidos diretamente com o debate da gestão pública da saúde, poderiam ter se posicionado quanto ao assunto.



**Gráfico 15.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Internação Hospital com Diferença de Classe no SUS

A despeito dessa ausência, ficou evidente nesta audiência, assim como em outras que envolvem gestão pública de políticas públicas e de orçamento e alocação de recursos, a tentativa do ministro Dias Toffoli de, ao ouvir os principais envolvidos com essas questões, também antever estrategicamente o comportamento e os interesses desses atores que seriam mais afetados diretamente pela decisão do Tribunal. Em especial, antever o comportamento do poder executivo em todas as esferas – municipal, estadual e federal-, atores-chave para a execução e fiscalização dessa política pública. Logo, pode-se

perceber, na medida do possível, a tentativa de se esboçar um diálogo institucional entre Judiciário e Executivo.

Já no que tange às estratégias de exposição, é possível se perceber um equilíbrio entre políticas, jurídicas e técnicas. Isso atesta, mais uma vez, a crescente compreensão por parte dos atores e atrizes sociais de que a AP pode ser espaço para lobby e que a linguagem não precisa ser mais necessariamente a técnica.

### **3.2.17 Ensino Religioso em Escolas Públicas**

A décima-sétima audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal, em 15 de junho de 2015, teve como tema o modelo do ensino religioso constitucionalmente aceito para ser praticado em escolas públicas: o confessional, o não confessional ou o interconfessional. O caso chegou ao Tribunal a partir da ADI 4439, impetrada pelo Procurador Geral da República, que questiona dispositivos da Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional) e dispositivos do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé. A ADI ainda não foi julgada.

Esta foi a primeira audiência pública promovida pelo relator da ação, o ministro Roberto Barroso. Em seu despacho convocatório, ele justifica a realização da AP pelos seguintes motivos: (1) é matéria que demanda conhecimento interdisciplinar a respeito de aspectos políticos, religiosos, filosóficos, pedagógicos e administrativos relacionados ao ensino religioso; (2) necessidade de instauração de um diálogo com a sociedade e; (3) obtenção de subsídios para o equacionamento da controvérsia constitucional. Ele não cita nenhum fundamento legal para a convocação da audiência.

Em seus discursos de abertura e encerramento, além de fazer referência à essas mesmas motivações - que se confundem com funções que o ministro vê nas audiências públicas-, ele também aponta como objetivos da realização daquela AP: (4) a instauração de um debate público e (5) promover o equilíbrio

entre as três dimensões da democracia: representativa (votos), substantiva (direitos) e deliberativa (razões).

Para a participação na audiência pública sobre ensino religioso, o acesso se deu de duas maneiras: (a) via inscrição aberta em e-mail especificamente criado para isso ([ensinoreligioso@stf.jus.br](mailto:ensinoreligioso@stf.jus.br)) e (b) por meio de convite enviado pelo ministro a algumas entidades e organizações.

Diferentemente do que ocorre nas demais APs, o ministro apresentou, desta vez, os critérios que seriam levados em consideração para a escolha (admissão) dos inscritos. Segundo consta em seu despacho convocatório, os critérios são: (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. Esses critérios apesar de não serem perfeitos, ajudam a criar maior transparência em relação aos filtros utilizados na admissão dos inscritos.

A audiência pública sobre ensino religioso não foi organizada de forma binária e não teve traços de contraditório judicial, que é a estrutura mais comum encontrada nas audiências públicas do Supremo. Também não houve um equilíbrio e paridade de posicionamentos nas apresentações. Pelo contrário, houve um número muito superior de posicionamento favorável ao ensino religioso não-confessional. O ministro formulou previamente três perguntas-guia para a discussão a ser travada no dia da AP.

O relator organizou a audiência em dois momentos: um dedicado às manifestações de entidades religiosas e o segundo reservado às exposições de entidades leigas, educacionais e demais inscritas. Cada expositor pode se manifestar por 15 minutos. Como é a tradição naquele espaço, as cadeiras reservadas aos expositores ficam de frente, em linha horizontal oposta à mesa em que o ministro e demais autoridades auxiliares da Justiça e do Tribunal ficam. Às expositoras, fica reservado o púlpito, com direito à utilização de apresentação audiovisual, se assim desejar.



Esta AP foi marcada por um nível de interação médio entre relator, expositoras e plateia. Isso porque, apesar de o ministro ter feito diversos comentários às apresentações ao longo da audiência, ele fez uma única pergunta a um expositor, apenas para se certificar do seu posicionamento. Alguns comentários realizados foram em tons mais jocosos, apenas para descontrair. Outros, contudo, indicaram algum interesse por parte do ministro em determinadas opiniões emitidas pelos expositores<sup>196</sup>. Não houve a presença de nenhum outro ministro ou ministra e os aplausos da plateia também foram proibidos.

Quanto ao controle do tempo de exposição, foi interessante notar que a um dos expositores da opinião minoritária, ou seja, a favor do ensino religioso confessional em escolas públicas, o ministro Barroso concedeu tempo adicional, sob a justificativa de que ele estava representando uma visão minoritária no “debate”.

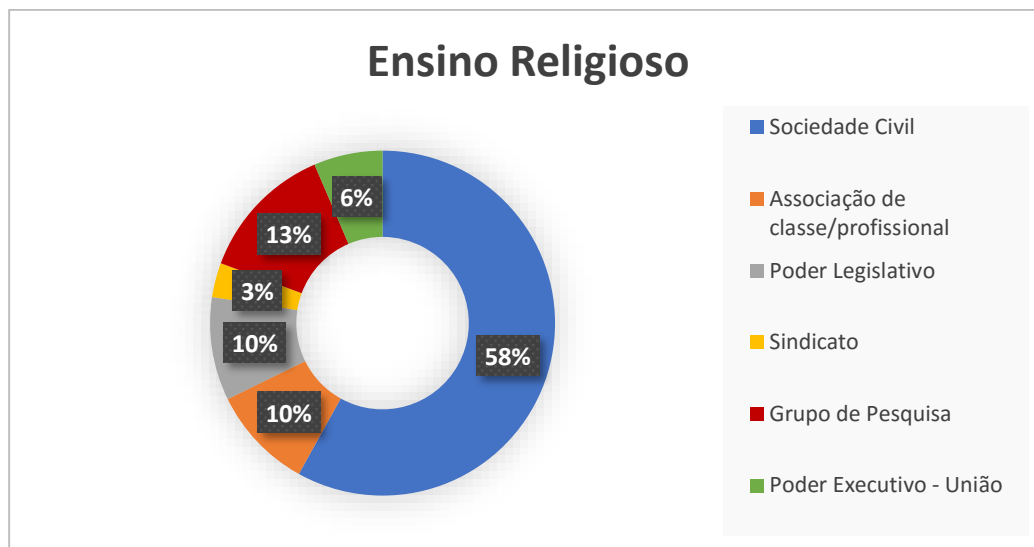
No que tange ao cenário dos participantes, a AP sobre ensino religioso pode ser assim percebida: dos 31 participantes, 3 foram “associação de classe/profissional”; 4 foram “grupo de pesquisa”; 2 “poder executivo-união”; 3 “poder legislativo”; 1 “sindicato” e; 18 “sociedade civil” (Gráfico 16).

As exposições ficaram assim configuradas: 5 científicas/acadêmicas, 5 jurídicas, 8 políticas e 13 técnicas.

O que mais chama atenção na configuração dos atores é a forte presença da sociedade civil. Sem dúvida essa for a audiência pública com o maior número de representantes da sociedade civil. Apesar disso, a linguagem prevalecente foi a técnica.

---

<sup>196</sup> Nesse caso, para alguns expositores como Virgílio Afonso da Silva, representante do Amicus-DH, para Débora Diniz, representante da ANIS e para Oscar Vilhena, representante da Conectas Direitos Humanos, o ministro Luís Roberto Barroso pediu que eles enviassem por e-mail as suas exposições.



**Gráfico 16.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Ensino Religioso em escolas públicas

É bem possível que por abordar um tema com um recorte social e moral mais forte que todos os das demais APs, essa tenha sido aquela em que a sociedade civil mais teve “legitimidade” para participar, afinal, dessa vez não foram exigidos conhecimentos exclusivamente técnicos para participar. Isso certamente impulsionou uma mobilização maior daquelas entidades que tem o costume, institucional, inclusive, de marcarem posição (conforme foi discutido no capítulo 1 desta dissertação). O problema é que, como não se tem acesso às entidades indeferidas das demais audiências, não há como saber se a sociedade civil sempre ou quase sempre se mobiliza dessa forma, mas quase nunca é aceita.

Os dados também indicam para o fato de que mesmo o caso tendo um conteúdo fortemente moral e jurídico, com intersecção com a área técnica da educação, a análise das pessoas e entidades expositoras, apontam para uma tentativa de escutar mais representantes das diversas religiões do que aqueles intrinsecamente envolvidos na estrutura educacional do país.

A prática da audiência pública sobre ensino religioso em escolas públicas, que, como dito acima, teve um número considerável de interações<sup>197</sup> não mostra a consecução dos objetivos do “diálogo com a sociedade”, do “debate público” e

<sup>197</sup> Foram 16, ao todo: uma pergunta e quinze comentários.

da “democracia deliberativa”, como anunciado pelo ministro em seus discursos internos.

Os comentários e a pergunta havidos não tiveram um caráter substantivo em relação à fala ou às razões apresentadas pelas expositoras. Não foi aberto um debate entre as palestrantes, já que não houve oportunidade de elaborações em cima de argumentos manifestados, ou contestação por parte de opositores. Não foi formado um espaço capaz de produzir os melhores argumentos, refinando as opiniões trazidas pelos grupos e indivíduos.

No cômputo geral, assim como acontece com a grande maioria das audiências públicas ocorridas no STF, houve um grande desfile de opiniões, que está longe de ser uma democracia representativa e longe de ser uma democracia deliberativa.

O formato juridicizado, formalista, tradicionalista e contido das audiências públicas minam quaisquer oportunidades de se criar um debate ou um diálogo público. No máximo, o que se vê, é mesmo um desfile de posicionamentos, útil aos grupos que querem levar seu poder de convencimentos, seus argumentos e seus dados para o momento da decisão, posterior a este da audiência. Por parte do Tribunal, todavia, o que se enxerga é um constante discurso de autoelogio (de humildade intelectual do julgador e de democracia judiciária) e de autolegitimação.

### **3.2.18 Uso de Depósito Judicial**

A audiência pública sobre o uso dos depósitos judiciais, foi realizada no STF no dia 21 de setembro de 2015 e foi convocada pelo ministro relator da ADI 5072, o ministro Gilmar Mendes.

A ação proposta pelo PGR, como o próprio tema da audiência anuncia, trata do uso dos depósitos judiciais no Estado do Rio de Janeiro. A lei questionada é a lei complementar 147/2013, alterada pelas leis complementares

140/2013 e 163/2015, as quais justamente dispõem sobre a utilização desses depósitos para o pagamento de requisições judiciais e dá outras providências.

De modo geral, o questionamento da lei, importante para entender a estrutura criada na AP, discute a constitucionalidade de normas estaduais que possibilitem aos entes da federação fazerem uso dos recursos vinculados aos depósitos de natureza judicial e extrajudicial, para pagamentos de despesas diversas (precatórios, requisições de pequeno valor, capitalização de fundos de previdência, entre outros).

Como já foi possível perceber nas outras duas audiências realizadas sob a liderança do ministro Gilmar Mendes, essa também possui uma natureza ampla e que privilegia o diálogo institucional, principalmente entre os poderes mais diretamente afetados, ou entre aqueles que lidam diretamente e de forma correlacionada ao tema em questão.

O discurso presente no seu despacho convocatório, como aconteceu nas outras oportunidades (AP de Saúde e AP sobre Regime Prisional), não foi coincidente com os seus discursos proferidos na abertura e no encerramento da audiência pública agora analisada. No despacho, falou-se no (1) amplo espectro de consequências da futura decisão para as finanças públicas e elaboração, controle e execução dos orçamentos públicos e (2) da necessidade de se ouvir o depoimento de autoridades e membros da sociedade em geral que pudessem trazer contribuições e esclarecimentos técnicos, contábeis, administrativos, políticos e econômicos sobre a questão do uso dos depósitos judiciais.

Nos discursos de abertura e encerramento, o relator, além de ponderar também esses aspectos, complementa com as seguintes considerações a respeito da AP e dos seus objetivos: (3) é meio capaz de legitimar as decisões do judiciário e (4) realiza o diálogo contínuo com os amigos da corte”.

Essa audiência pública contou com duas formas de acesso: (1) o convite feito pelo ministro a autoridades estatais ligadas à gestão do orçamento público e; (2) inscrição aberta para quaisquer interessados via e-mail especificamente criado

para a organização da audiência pública ([depositojudicial@stf.jus.br](mailto:depositojudicial@stf.jus.br)). Os critérios de admissibilidade não foram expressos, apesar de o despacho explicitar quais tipos de interlocutores o relator estava interessado: autoridades e membros da sociedade em geral que pudessem contribuir com esclarecimentos técnicos, contábeis, administrativos, políticos e econômicos sobre o tema.

A estrutura da audiência pública não foi binária e não teve caráter de contraditório judicial. Não houve perguntas elaboradas em princípio, no despacho convocatório. Elas foram apenas elucidadas em seu longo discurso de abertura. O ministro Fachin, presente nesta audiência, também elaborou perguntas-guia para audiência em seu discurso inicial e o representante da PGR também colocou perguntas iniciais que gostaria de ver respondidas durante a audiência.

A ideia do ministro, ao estruturar a audiência pública, não foi a de garantir a paridade de armas e posicionamentos, mas sim, entender como o desenho normativo que estava sendo questionado traria consequências para os diversos ramos públicos dependentes ou vinculados com a questão do uso dos depósitos judiciais. Logo, a partir dos convites emitidos e das inscrições deferidas e habilitadas, pode-se perceber a ideia de produzir um diálogo institucional.

Em seus discursos de abertura e encerramento, inclusive, o ministro Gilmar Mendes, faz muitas referências às possíveis implicações das decisões do Supremo e arremata dizendo que sobre essa matéria já debatida muitas vezes no Tribunal, mas nunca antes resolvida, a atuação dos ministros pode inclusive ter agravado a situação:

Ironicamente, talvez por uma certa cautela e respeito ao Tribunal, acredito que muitos dos pronunciamentos evitaram dizer que a intervenção do Supremo Tribunal Federal agravou essa crise em vez de aliviar. A redução de cinco anos, agora combinado com a crise fiscal acentuada, mas que já se desenhava naquela época, faz com que nós nos revelemos nesse caso - todos os envolvidos, a OAB, o Supremo Tribunal Federal e todos os partícipes - aprendizes de feiticeiros: querendo fazer o bem, como diz o

Evangelho, acabamos fazendo certamente o mal, ao encurtar em cinco anos o prazo que já não seria suficiente.<sup>198</sup>

Quanto à interação, o padrão também construído ao longo das experiências sob o comando do ministro Gilmar Mendes, foi basicamente mantido: pouca interação durante as exposições. Houve apenas uma pergunta feita pelo representante da PGR e mais nenhuma indagação, tampouco comentários foram traçados durante as apresentações. O tempo de 10 minutos de exposição foi respeitado por grande parte dos participantes. Como já mencionado, o ministro Fachin esteve presente durante a execução desta audiência pública e ele também não se manifestou durante as falas.

Apesar disso, ao final da audiência pública, em seu discurso de encerramento, Gilmar Mendes faz um balanço geral das apresentações, tendo se mostrado bastante atento e, inclusive, fez referências diretas à algumas falas e a alguns apresentadores<sup>199</sup>.

Sobre a tipologia dos atores e atrizes que participaram dessa audiência pública, pode ser traçado o seguinte quadro: das 38 exposições<sup>200</sup>, 9 foram de “associação de classe/profissional”; 3 de “associação de empresas”; 4 foram “individual”, 3 de “órgão da administração pública”; 6 de “poder executivo – estado”; 1 de “poder executivo – município”; 3 de “poder executivo – união”; 1 de “poder judiciário”; 4 de “poder legislativo”; 1 de “sindicato” e; 3 de “Tribunal de Contas” (Gráfico 17).

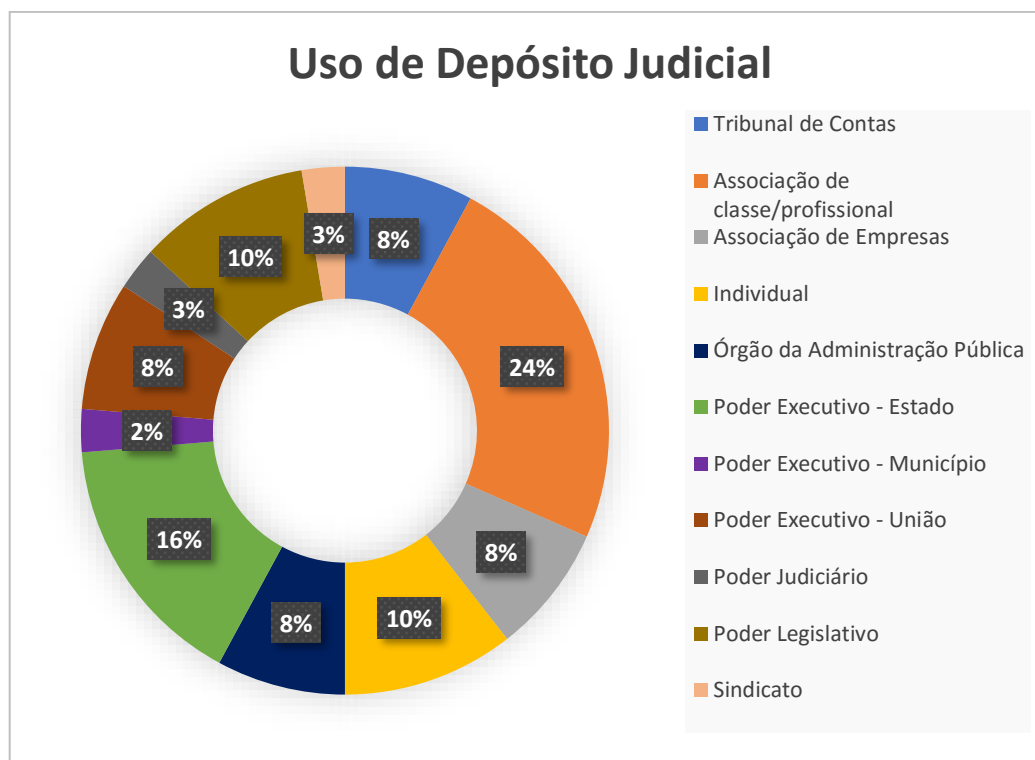
Quanto às formas de exposição: 8 foram jurídicas, 6 foram políticas e 24 foram técnicas.

---

<sup>198</sup> Trecho do discurso de encerramento do ministro Gilmar Mendes na audiência sobre uso dos depósitos judiciais, em 21 de setembro de 2015.

<sup>199</sup> Como, por exemplo, André Melo, Milton Nobre, André Moura, José Serra representantes dos diversos Estados e à OAB.

<sup>200</sup> Ao todo, foram deferidas 43 participações, mas apenas 38 compareceram efetivamente.



**Gráfico 17.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Uso de Depósito Judicial.

A distribuição dos atores e de suas origens (mais públicas do que privadas), aponta justamente para o que já foi falado acima: o caráter de diálogo institucional produzido por esta audiência pública. O tema é propício para este tipo de chamamento de uma responsabilidade institucional coletiva pela gestão desse bem público que é o orçamento público.

A presença de entes estatais também se justifica, nas falas de abertura e de encerramento do ministro relator, em que ele afirma que apesar da lei questionada na ADI 5072 dizer sobre o Estado do Rio de Janeiro, outras ADIs sobre outras leis de outros Estados da federação também tramitavam no STF.

A prevalência do tipo de exposição técnica corrobora a observação feita acima e é coerente com a própria “condição de admissibilidade” dos expositores. Foi um chamamento para uma participação daqueles que pudessem subsidiar os ministros a partir da experiência com a gestão do orçamento relacionado ao uso dos depósitos judiciais.

As observações e comentários traçados às outras duas APs sob responsabilidade do ministro Gilmar Mendes, aqui também se mantêm: (a) não há critérios objetivos de admissibilidade dos participantes; (b) não há transparência quanto ao número de interessadas inscritas e aos motivos de inadmissibilidade de alguns pedidos de inscrição; (c) o fato de o relator ouvir os interessados ou impactados pela demanda judicial, não lhe traz objetivamente maior legitimidade; (d) chamar a oitiva de opiniões como um processo de diálogo com os amigos da corte não é necessariamente verdade, à medida que não se verifica uma relação efetivamente dialógica em que um fala e o outro também fala; (e) os indícios de tentativa de promover o diálogo institucional são fortes, conforme foi aqui comentado, mas há necessidade de um acompanhamento sobre o que se verificará como resultado das informações e opiniões coletadas.

### **3.2.19 Novo Código Florestal**

A décima-nona audiência realizada no Supremo Tribunal Federal, e a última observada e analisada nesta dissertação, ocorreu no dia 18 de abril de 2016 e versou sobre o marco regulatório brasileiro da proteção da flora e da vegetação nativa, ou seja, sobre o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)<sup>201</sup>. Quatro ADIs deram ensejo aos questionamentos sobre este tema: 4901/DF; 4902/DF; 4903/DF e 4937/DF. As três primeiras foram propostas pelo PGR e a última pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

O ministro relator dos casos, Luiz Fux, apresentou discursos internos apenas parcialmente coincidentes. No despacho convocatório, elencou como principais objetivos e funções da audiência pública: (1) obtenção de informações técnicas e interdisciplinares a respeito de questão constitucional complexa e relevante (produção instrutória); (2) obter informações sobre a repercussão prática das modificações existentes no novo marco regulatório; (3) legitimar as decisões do Tribunal; e (4) incrementar a qualificação constitucional da futura

---

<sup>201</sup> Em resumo muito breve, essas ADIs questionam a modificação do regime jurídico da proteção ambiental da reserva legal, da área de preservação permanente e a regulação do cadastro ambiental rural, além de também questionar a regulação da quota de reserva ambiental.



decisão do STF. Ele não fundamenta a convocação com nenhum artigo de lei ou regulamento.

Em seus discursos de abertura e encerramento da AP, ele ratificou os pontos acima e expandiu a compreensão para também determinar como objetivo e função da AP: (5) AP como processo popular, democrático e participativo; e (6) AP como instrumento gerador de capacidade institucional do STF para julgar determinadas questões interdisciplinares.

A acessibilidade à audiência pública se deu por abertura de inscrição via e-mail destinado à organização dessa audiência pública ([novocodigoflorestal@stf.jus.br](mailto:novocodigoflorestal@stf.jus.br)). Critérios de admissibilidade não foram explicitados separadamente. Apesar disso, da interpretação do despacho, tem-se que o perfil do interlocutor imaginado pelo relator é o de entidades estatais envolvidas com a matéria, assim como de pessoas e representantes da sociedade civil, com experiência e autoridade científicas, que pudessem esclarecer questões técnicas a respeito da aplicação da legislação florestal em áreas rurais e urbanas, bem como as suas implicações econômicas e ambientais.

A estrutura da audiência pública foi montada de forma binária e teve aspectos de contraditório judicial. O próprio relator havia mencionado que gostaria que os inscritos designassem seus posicionamentos à priori, para que pudesse viabilizar uma composição plural e equilibrada do quadro de expositores. Igualmente, no discurso de abertura dessa AP, disse o ministro Fux:

[...] é a AP, onde se ouvem opiniões em contraste e pode-se chegar a uma conclusão sobre a matéria de fundo, e a presença do que nós chamamos de amigos da corte, os *amici curiae*, que funcionam as vezes isoladamente no próprio julgamento. Eu tenho preferência pela AP em matérias interdisciplinares, porque temos aqui a oitiva de ambas as correntes.

As audiências lideradas pelo ministro Fux, como foi observado ao longo deste capítulo, são marcadas pela ausência de interação, com poucas ou nenhuma pergunta e também carência de comentários diretos às apresentações. Nesses pontos, a AP sobre o novo código florestal manteve o “padrão” do

ministro: houve apenas uma pergunta elaborada pelo representante do PGR e como a expositora não entendeu muito bem a indagação, o ministro Fux reformulou a pergunta. Ademais, os comentários do ministro foram apenas para avisar aos participantes sobre o término do tempo de 10 minutos para as exposições, ou então para justificar as suas eventuais saídas da sala de audiência<sup>202</sup>. Novamente, não havia nenhum outro ministro ou ministra presente.

Comportamento diferente, no entanto, que já havia sido observado na AP sobre direitos autorais, foi a livre permissão concedida pelo ministro para que houvesse aplausos após as intervenções. Além disso, observa-se também um comportamento diferenciados dos atores e atrizes, que ao invés de falarem do púlpito, com o microfone engessado, andavam com os microfones nas mãos, articulando a fala ao ministro, mas também em direção à plateia. Desta vez, o auditório estava cheio e outra sala, com transmissão ao vivo, também foi liberada para quem quisesse se sentar.

Sobre o perfil das participações, tem-se o seguinte desenho: dos 22 expositores<sup>203</sup>, 2 “associação de classe/profissional”; 1 “associação de empresa”; 2 “grupo de pesquisa”; 3 “individual”; 5 “órgão da administração pública”; 2 “poder executivo-união”; 2 “poder legislativo”; 3 “sociedade civil” e; 2 “universidade” (Gráfico 18).

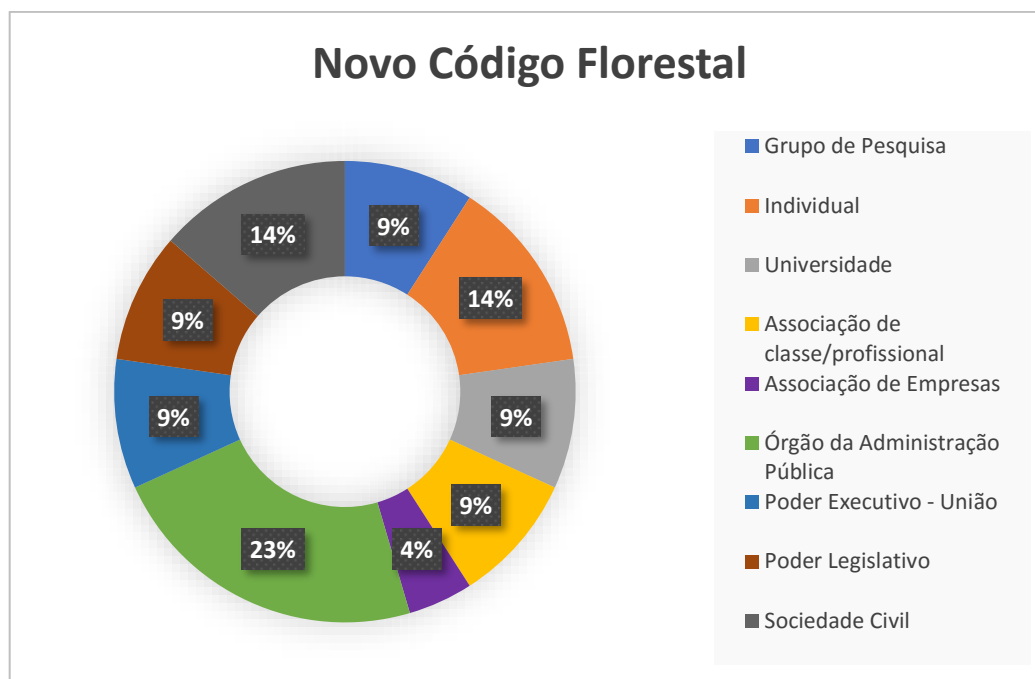
Sobre os tipos de apresentações feitas, o cenário é o seguinte: 4 científicas/acadêmicas, 3 políticas e 15 técnicas.

A radiografia dos atores e de suas formas de participações, mais uma vez, demonstram os grupos de interesse que circundam o tema da AP, qual seja o novo código florestal. Neste caso que envolve meio ambiente, propriedade privada e desenvolvimento econômico, vê-se claramente uma participação importante da sociedade civil (todos contra o novo código e, portanto, favoráveis à procedência das ADIs) e de órgãos da administração pública, que em sua maioria são favoráveis ao novo código florestal e à forma como está regulado.

---

<sup>202</sup> Segundo o ministro, por vezes ele se ausenta para atender a pedidos de liminares judiciais.

<sup>203</sup> Nesta audiência, 23 exposições haviam sido habilitadas. Uma pessoa faltou.



**Gráfico 18.** Porcentagem de participantes na audiência pública – Novo Código Florestal.

As mesmas críticas feitas às audiências públicas anteriores lideradas pelo ministro Fux, permanecem nesta. Principalmente em relação ao descompasso do seu discurso, com a prática da sua audiência. Apesar disso, nesta AP em específico, o ministro demonstrou uma tendência à flexibilização do formalismo excessivo presente nas audiências, na medida que os atores puderam se manifestar e ocupar o local destinado à fala de outras formas, que não apenas no púlpito com o microfone imobilizado e a plateia teve também liberdade para se manifestar com aplausos.



## **CAPÍTULO 4. RADIOGRAFIA GERAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Neste breve capítulo, os dados gerados e analisados no capítulo anterior serão utilizados para traçar uma radiografia geral a partir das principais características observadas nas audiências públicas. Essa radiografia também auxilia na construção das conclusões sobre a função desempenhada pelas audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. Depois disso, como conclusão, tecerei algumas considerações finais a respeito da função desempenhada pelas audiências públicas.

### **4.1 Informações Gerais sobre os Casos com Audiências Públicas**

#### **4.1.1 Controle de Constitucionalidade**

Conforme foi visto, o Supremo Tribunal Federal realizou 19 audiências públicas até o final de 2016, ano de fechamento desta pesquisa. Algumas delas tiveram como base ações de controle concentrado de constitucionalidade e, outras, ações de controle difuso de constitucionalidade. Os dados revelam que a maior parte delas se deu em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Isso se deve, em parte, pelo fato de a possibilidade de realização de audiências públicas em sede de controle difuso de constitucionalidade só ter passado a existir após a emenda regimental 29/09. No entanto, apenas 3 audiências foram realizadas antes dessa emenda. Não é possível afirmar com certeza o motivo pelo qual APs em controle difuso sejam menos utilizadas, até porque, não há diferenças nos modelos das diversas audiências públicas analisadas anteriormente quando se trata de controle concentrado ou quando se trata de controle difuso. Por exemplo, os modelos aplicados pelo ministro Luiz Fux quando realizou a AP sobre TV por Assinatura (ADIs 4679, 4756 e 4747) e a audiência sobre Queimadas em Canaviais (RE 586.224) não teve diferenças estruturais significativas. Idêntica observação pode ser feita ao se comparar as

audiências convocadas pelo ministro Gilmar em controle concentrado (Depósitos Judiciais) e em controle difuso (Regime Prisional e Judicialização da Saúde) e também.

De toda forma, o panorama geral é o seguinte: houve 13 audiências públicas realizadas exclusivamente em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade, 5 exclusivamente em controle difuso e 1 nos dois (com ações de controle concentrado e difuso em uma mesma AP). A lista das audiências pode ser consultada no quadro 4, acima.

#### 4.1.2 Classes Processuais

Quanto às classes processuais, pode-se perceber que a grande maioria das audiências públicas são realizadas em sede de ADIs e RE com repercussão geral. Apenas 3 delas foram realizadas em casos com ADPF (Aborto de Fetus Anencéfalos, Pneus Usados e Quotas no Ensino Superior<sup>204</sup>) (Quadro 5).

Como afirmado anteriormente neste trabalho, grande parte das APs dizem respeito a temas importantes de políticas públicas, logo, é natural que as ações mais usadas pelos grupos de interesse que desejam discutir ou disputar uma dada política pública façam uso das ADIs (TAYLOR, 2008)<sup>205</sup>, já que as ADPFs possuem natureza subsidiária.

---

<sup>204</sup> O total do quadro abaixo não resulta em 19, pois tanto em Judicialização da Saúde, quanto em Quotas no Ensino Superior houve mais de uma classe de ação.

<sup>205</sup> Segundo Taylor (2008, p. 87). “*The ADIN mechanism of constitutional review, however, enables a select group of specific policy actors to contest policies in an expedited and broadly applicable manner directly at Brazil’s highest court, thus avoiding the delays facing ordinary citizens contesting policy*”.

### QUADRO 5 – Audiências Públicas por Classe Processual

Classes Processuais	Nº de Audiências Públicas
ADI	11
ADPF	3
RE/RG	5
SL	1
STA	1
SS	1

FONTE: A autora, a partir de BRASIL. STF (2016).

#### 4.1.3 Temas e Subtemas<sup>206</sup>

Atualmente, a maior parte das audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal tiveram como tema principal “Direito Administrativo” (14 casos), seguido de “Direito Civil” (2 casos); Direito Eleitoral e Processual Eleitoral (1 caso) e Direito Processual Penal (1 caso)<sup>207</sup>.

Como grande parte dos ministros que convocaram APs mencionam como justificativa a “grande repercussão” ou a “alta relevância” das matérias discutidas nos casos, poderia se dizer que os casos de direito administrativo são os que mais tem ensejado esse tipo de interpretação por parte do Tribunal. Contudo, isso não pode ser inteiramente verdadeiro, pois, na verdade, a classificação usada pelo STF para designar os casos de Direito Administrativo é muito ampla, o que causa algumas distorções no resultado. Isso acontece mesmo em pesquisas com N grande. Apesar disso, o fato de “Direito Administrativo” predominar, apenas indica que os casos em que mais houve convocação de AP está em consonância com a área que mais tem casos no Supremo (julgados, não-julgados, pautados etc).

<sup>206</sup> Para a catalogação dos temas e subtemas, foram utilizadas as codificações usadas pelo próprio STF, em sua página oficial ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)), na sessão de “acompanhamento processual”, na aba “detalhes”, em “assunto”.

<sup>207</sup> Não foi contabilizada a audiência pública sobre judicialização da saúde, pois nela houve 10 casos, com classificações diversas. Isso distorceria o resultado comparativo sobre os temas de predominância das audiências públicas.

No que diz respeito aos subtemas, novamente tem que se ter em mente as complexidades das subclassificações utilizadas pelo site do Tribunal. Todavia, um rápido sobrevoo sobre eles, auxilia na construção dessa fotografia mais ampla sobre as audiências públicas já realizadas no STF.

Conforme o quadro 6 abaixo, os dois subtemas que mais possuem APs já realizadas são “Garantias Constitucionais” (Células Tronco, Aborto de Fetos Anencéfalos, Quotas no Ensino Superior e Linhas de Transmissão), “Controle de Constitucionalidade”<sup>208</sup>(Depósitos Judiciais, Mais Médicos e TV por Assinatura), e, por fim, “Meio Ambiente” (Pneus Usados, Queimadas em Canaviais e Novo Código Florestal). As demais categorias congregam apenas uma ação em cada uma.

**QUADRO 6 – Audiências Públicas por Subtemas**

<b>Subtemas</b>	<b>Nº de APs</b>
Garantias Constitucionais	4
Controle de Constitucionalidade	3
Meio Ambiente	3
Campanha Eleitoral	1
Direito Autoral	1
Direitos da Personalidade	1
Ensino Fundamental e Médio	1
Execução Penal	1
Fiscalização	1
Sistema Nacional de Trânsito	1
Tratamento Médico-Hospitalar	1
Saúde*	1

\*Criada pela autora<sup>209</sup>.

FONTE: A autora, a partir de BRASIL. STF (2016).

<sup>208</sup> Categoria que não diz muita coisa, já que todos os casos são de controle de constitucionalidade.

<sup>209</sup> Categoria para designar a audiência sobre judicialização da saúde, já que há múltiplos subtemas nas 10 ações que a compõem. Não daria para reutilizar as demais subcategorias, pois ela se encaixaria tanto em “Garantias Constitucionais”, como em “Controle de Constitucionalidade”, - ambas categorias muito amplas e com pouca precisão criadas pelo STF-, como também se enquadraria em “Tratamento Médico-Hospitalar”.



#### 4.1.4 Ministros Relatores e Presidentes

Como já comentado largamente nesta dissertação, o poder dos relatores nas audiências públicas é enorme, pois, conforme foi determinado nas normativas que regulamentam esses instrumentos, apenas ele e o presidente do Tribunal podem convocar uma audiência pública.

É curioso notar que, até hoje, apenas 8 ministros já *realizaram* audiência pública (Gráfico 19). Esse número leva em consideração todas as conformações do STF desde a entrada em vigor das leis 9.868 e 9.882, ambas de 1999, e não apenas a atual. Apesar disso, desses 8 ministros, 7 ainda são ministros do STF<sup>210</sup>. Dos 11 ministros atuais, portanto, apenas o decano Celso de Mello e o ministro Teori Zavascki nunca *convocaram*<sup>211</sup> uma audiência pública.

Logo, 14 outros ministros<sup>212</sup> que estiveram na Corte ainda no período de vigência das leis supramencionadas poderiam ter convocado audiências públicas com base em seus fundamentos legais. Desses 14, apenas 5 poderiam ter convocado após a vigência da emenda regimental n ° 29 de 2009<sup>213</sup>.

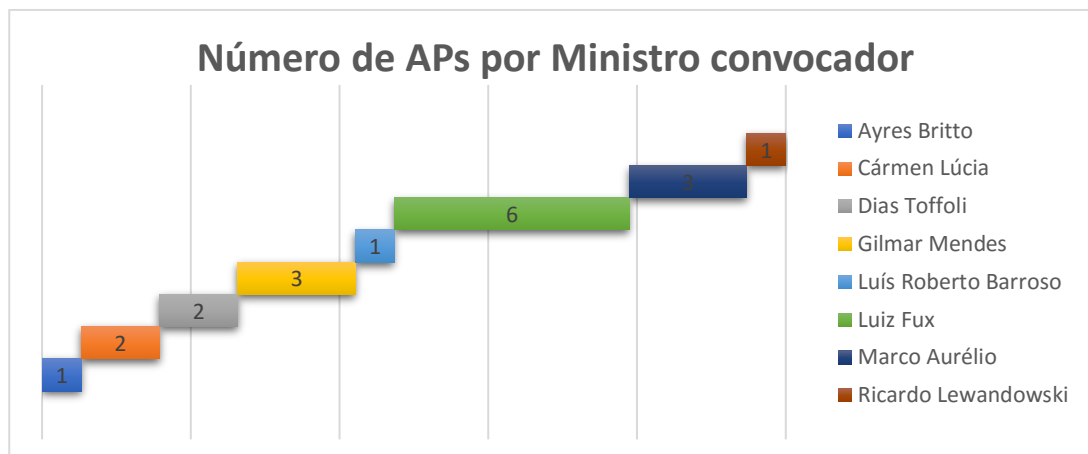
---

<sup>210</sup> O ministro Ayres Britto se aposentou em 17 de novembro de 2012.

<sup>211</sup> Os ministros Rosa Weber e Edson Fachin, como mencionado no início desta pesquisa, convocaram recentemente audiência pública para tratar do marco civil da internet e da suspensão do aplicativo *whatsapp*.

<sup>212</sup> São eles: Moreira Alves (1975-2003), Néri da Silveira (1981-2002), Sydney Sanches (1984-2003), Octavio Gallotti (1984-2000), Sepúlveda Pertence (1989-2007), Carlos Velloso (1990-2006), Ilmar Galvão (1991-2003), Maurício Correa (1994-2004), Nelson Jobim (1997-2006), Ellen Gracie (2000-2010), Cezar Peluso (2003-2012), Menezes Direito (2007-2009), Joaquim Barbosa (2003-2010) e Eros Grau (2004-2010).

<sup>213</sup> São eles: Ellen Gracie (2000-2010), Cezar Peluso (2003-2012), Menezes Direito (2007-2009), Joaquim Barbosa (2003-2010) e Eros Grau (2004-2010).



**Gráfico 19.** Número de audiências públicas por ministro convocador.

Das 19 audiências públicas realizadas, apenas uma foi convocada pelo ministro presidente do Tribunal, enquanto ocupante deste cargo: o ministro Gilmar Mendes na audiência sobre Judicialização da Saúde, realizada em 2009. Como esse poder só foi facultado à presidência a partir da emenda regimental 29 de 2009, outros 4 ministros<sup>214</sup> poderiam ter utilizado esse poder, mas não o fizeram.

A despeito disso, interessante notar em quais períodos, de quais presidências do Tribunal, houve um maior número de audiência públicas convocadas (Quadro 7).

#### **QUADRO 7 - Audiência Pública por Período de Presidência.**

Presidência	Número de APs
Ricardo Lewandowski (2014-2016)	3
Joaquim Barbosa (2012-2014)	9
Gilmar Mendes (2008-2010)	4
Ellen Gracie Northfleet (2006-2008)	1
Ayres Britto (2012)	2

FONTE: a autora, a partir de BRASIL. STF (2016).

Apesar de não ter convocado nenhuma audiência, o período da presidência do ministro Joaquim Barbosa foi o campeão em audiências públicas.

<sup>214</sup> São eles: Cezar Peluso (ocupou a presidência de 2008 a 2010), Ayres Britto (ocupou a presidência em 2012), Joaquim Barbosa (ocupou a presidência de 2012 a 2014), Ricardo Lewandowski (esteve na presidência de 2014 a 2016) e, por fim, até o momento a ministra Cármen Lúcia (2016-2018) ainda não fez uso desta faculdade.

Das 9 realizadas nesse período, 7 aconteceram no ano de 2013 (TV por Assinatura, Linhas de Transmissão, Queimadas em Canaviais, Regime Prisional, Financiamento de Campanhas eleitorais, Biografias não-autorizadas e Mais Médicos) e 2 em 2014 (Direitos Autorais e Diferença de Classe SUS). Não aconteceram audiências públicas no ano de 2011.

#### 4.1.5 Julgamento e voto do relator

Das 19 audiências públicas analisadas nesta dissertação, 12 foram julgadas, 2 estão suspensas por pedido de vistas e 5 não iniciaram seu julgamento. Dessas 12 julgadas, em todas, a ministra ou ministro relator foi vencedor. Este resultado condiz com os achados de Oliveira (2012, pp.109-113)<sup>215</sup>. Isso é especialmente interessante de ser estudado em casos com audiências públicas, em que, na grande maioria das vezes, o único ministro presente na audiência é o ministro que a convocou (ou seja, o relator ou presidente).

Além das hipóteses levantadas por Oliveira (2012) sobre a força do relator, - a ocorrência de negociações e barganhas nos bastidores do Tribunal, ou então a elevada carga de trabalho dos ministros -, eu adicionaria, em casos com audiência pública, uma terceira e quarta hipóteses: (a) a suposta maior legitimidade que esta ministra ou ministro tem por conhecer mais profundamente uma matéria interdisciplinar de natureza técnica e (b) o ministro ou ministra que discordar do relator, não tendo comparecido à audiência pública convocada, terá um ônus argumentativo maior para decidir contrariamente ao relator-convocador da AP. Não só porque ele terá um maior conhecimento, mas também porque ele terá ouvido/dialogado com a sociedade, que segundo o discurso autolegitimador

---

<sup>215</sup> Segundo Fabiana Luci de Oliveira (2012, pp.109 -111): “...**ou seja, em 99% dos casos o voto do relator é igual à decisão final da corte. E como o relator é o primeiro a votar, isso implica em que conhecer a direção desse voto é saber o resultado final em 99% das vezes. Ou seja, o grande sucesso do relator pode ser um indicativo de que há negociações nos bastidores do Supremo e um tema só entraria em pauta na agenda de votação quando o relator entende que tem maioria suficiente para aderir a sua orientação. [...]. Outra possível explicação, além da barganha e negociação de “bastidores”, seria a elevada carga de trabalho, o que faz com que os ministros adiram ao voto do relator com maior frequência.**” (Grifos meus).

de alguns desses ministros da Corte, é elemento essencial para uma maior legitimidade das decisões judiciais<sup>216</sup>.

#### **4.1.6 Tempo de Tramitação**

A tabela 1, abaixo, indica os principais pontos do percurso de tramitação de uma ação tendo em vista a convocação e a realização da audiência pública e a data de julgamento da ação<sup>217</sup>.

---

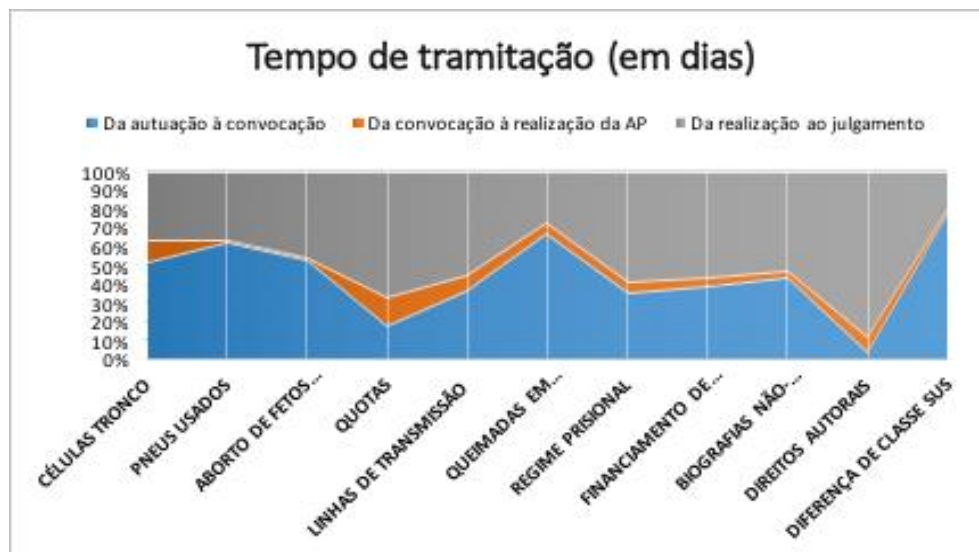
<sup>216</sup> Isso se o discurso autolegitimador do Tribunal for forte o suficiente para expressar aquilo que é a função de uma audiência pública perante os olhos externos à Corte (sociedade) e internos a ela (ministros).

<sup>217</sup> Além das ações não julgadas e suspensas, também foi deixado de fora do gráfico a data de autuação e julgamento da AP de judicialização da saúde, pois como eram diversas ações, elas também tiveram datas de autuação e julgamento diferentes. Para a AP sobre Quotas no Ensino Superior, foi usada a data de julgamento da ADPF, ao invés do RE.

**TABELA 1 – Tempo de Tramitação em Dias das Audiências Públicas**

<b>Audiência Pública</b>	<b>Da autuação à convocação</b>	<b>Da convocação à realização da AP</b>	<b>Da realização ao julgamento</b>
Células Tronco	567	122	405
Pneus Usados	626	18	362
Aborto de Fetos Anencéfalos	1505	26	1325
Judicialização da Saúde	-	53	-
Quotas Universitárias	214	169	785
Lei Seca	1245	158	-
Uso do Amianto	1733	112	-
TV por Assinatura	215	243	-
Linhas de Transmissão	802	169	1190
Queimadas em canaviais	1665	144	682
Regime Prisional	654	91	1080
Financiamento de Campanhas Eleitorais	568	83	822
Biografias Não-Autorizadas	463	41	566
Programa Mais Médicos	24	67	
Direitos Autorais	42	90	955
Internação Hospitalar - SUS	2193	67	556
Ensino Religioso em Escolas Públicas	1681	97	-
Depósito Judicial	603	53	-
Novo Código Florestal	1142	41	-

Fonte: Banco de dados da autora, elaborado a partir de BRASIL. STF (2016).



**Gráfico 20.** Tempo de tramitação das audiências públicas em dias.

As três audiências mais rapidamente convocadas foram: Mais Médicos, Direitos Autorais e Quotas. As mais demoradas foram: Diferença de Classe – SUS; Uso de Amianto e Ensino Religioso em Escolas Públicas.

Já as três mais rápidas para serem realizadas foram: Pneus usados; Aborto de fetos anencéfalos e, empatados, Biografias não autorizadas e Novo Código Florestal. As mais demoradas: TV por Assinatura, Quotas e Linhas de Transmissão.

Do universo das APs que tiveram o objeto da ação julgadas, as três mais rapidamente julgadas pelo pleno do STF foram: Pneus usados, Células-Tronco e Diferença de Classe – SUS. As três mais demoradas foram: Aborto de fetos anencéfalos, Linhas de Transmissão e Regime Prisional.

A lei 9.868/99, em seu art. 9º, § 3º<sup>218</sup>, prevê um prazo de 30 dias para a realização da audiência pública, contados desde sua convocação. Talvez isso

<sup>218</sup> Art. 9º Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 3º As informações, perícias e audiências a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator.

explique porque as audiências de número 2 e 3 (Pneus Usados e Fetos Anencéfalos) tenham ocorrido mais rapidamente que as demais. Isso não explica, no entanto, a demora da AP sobre células-tronco. A partir da audiência de Judicialização da Saúde, como já foi estudado, houve a incidência da emenda regimental n. 29/09, ocasião em que muitas das audiências começaram a ser regidas por meio dela.

Apesar disso, como também demonstrei na descrição e análise da cada uma das APs, algumas audiências ou se fundamentaram ainda nas leis 9.868/99 ou 9.882/99, ou então não tiveram nenhum fundamento jurídico mencionado para a sua convocação. Essa última situação pode justamente levar a crer que alguns ministros não deem tanta importância para a disciplina do tempo contido na legislação. Mais ainda, como o RISTF é omissivo quanto ao prazo, alguns ministros, mesmo os que se fundamentam nas leis, e não no regimento, podem não se sentir compelidos a seguirem o prazo de 30 dias.

Cabe aqui a menção, mesmo que sem qualquer tipo de conclusão, pois os dados são insuficientes, - bem como não é o propósito nesta pesquisa-, de que há três possíveis fatores que podem afetar a demora nos julgamentos (1) o relator demora para julgar e submeter (“pedir dia”) o caso a julgamento dos seus pares; (2) uma vez que os autos deixem de estar “conclusos ao relator” e ele peça dia, o tempo neste momento para a ser decidido pela ministra ou ministro presidente, que deverá decidir quando colocar o caso em pauta para julgamento do plenário; e (3) uma vez que o caso tenha sido colocado em pauta e tenha se iniciado o seu julgamento, qualquer membro do Tribunal pode pedir vista<sup>219</sup>.

De toda forma, apenas a título informativo, quando consultados os dez casos mais demorados com o *status* de “conclusos para o relator” ou “em vistas” (FALCÃO; HARTMAN; CHAVES, 2014), nenhum dos casos com AP consta dessa relação. Isso é interessante de ser notado, já que muitos dos ministros relatores

---

<sup>219</sup> Para maiores informações sobre o tempo e o Tribunal, inclusive com análises sobre o tempo que um processo fica “concluso ao relator” e o tempo médio de um pedido de “vistas” por relator, consultar Falcão, Hartman e Chaves (2014), em III Relatório Supremo em Números - O Supremo e o Tempo.

justificam a convocação das APs justamente dada a relevância ou controvérsia de seus casos. Se o uso do tempo fosse de fato uma estratégia corriqueira entre os ministros, talvez a expectativa fosse de encontrar alguns desses casos entre os “10 mais” da listagem do III Relatório Supremo em Números - O Supremo e o Tempo <sup>220</sup>.

No entanto, se a suposição de Oliveira (2012) sobre a articulação estratégica dos relatores em bastidores está correta, é possível que o caso do aborto de fetos anencéfalos tenha demorado a ser liberado pelo relator para que fosse colocado em pauta, por ele, o ministro Marco Aurélio Mello, acreditar em um cálculo desfavorável ao seu posicionamento (qual seja: favorável à antecipação terapêutica do parto de fetos anencefálicos). Contudo, essa suposição teria ainda de ser examinada à luz também da informação de que o ministro também demorou para convocar a própria audiência pública<sup>221</sup>.

## 4.2 Perfil dos Participantes e das Apresentações

Já foi largamente apresentada e descrita a presença dos atores, atrizes e seus grupos de interesse ao longo do tópico referente a cada uma das audiências públicas separadamente. Igualmente, foram expostas as maneiras pelas quais esses grupos se apresentam. Para a radiografia geral que aqui se forma sobre as audiências públicas, também apresento a visão mais ampla sobre esses participantes e suas participações.

---

<sup>220</sup> Apesar disso, em pesquisa anterior constatei (GUIMARÃES, 2009), por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com as participantes da AP que defendiam os direitos das mulheres, que um dos grandes receios do movimento feminista ou de defesa dos direitos humanos das mulheres, por exemplo, era o de que a ADPF 54 fosse julgada improcedente, ou ainda, de que algum pedido de vista tirasse o caso indefinidamente da pauta de julgamentos caso ele estivesse com a votação favorável à antecipação terapêutica do parto de fetos anencéfalos.

<sup>221</sup> A ADPF 54 foi distribuída ao relator em 2004. A audiência pública foi realizada em 2008. O caso foi liberado pelo relator em 2011. O caso foi julgado somente em 2012.



#### 4.2.1 Tipos de Participantes

Entender quais são os atores e atrizes que operam, em grupo ou individualmente, no STF, no espaço das audiências públicas, é também importante para os fins e pressupostos da presente pesquisa. Conforme afirmado no primeiro capítulo e também ao longo do texto, parto do pressuposto de que existe *lobby* no Poder Judiciário, e mais especificamente no STF, e de que a AP é utilizada como ferramenta e local para esse exercício. Dessa forma, mapear os grupos e os indivíduos que lá atuam, se mostra tarefa necessária e importante de ser descrita neste trabalho<sup>222</sup>.

Além do mapeamento oportunizar o conhecimento dessa face estratégica das audiências públicas por parte dos grupos que lá atuam, ela permite também a construção da crítica em relação a elas, principalmente, tendo em vista a função que lhes é dada, nos discursos e também na prática do STF. É o que farei em momento oportuno.

Ao todo, nas 19 audiências públicas realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, houve 511 participações contabilizadas, entre grupos e indivíduos<sup>223,224</sup>. Eles foram classificados também conforme a codificação explicada no Anexo I desta pesquisa. O quadro 8 e o gráfico 21, abaixo, auxiliam na visualização desse cenário:

---

<sup>222</sup> Esta pesquisa não pretende desvendar as motivações dos grupos de interesses, tampouco entender à fundo suas estratégias de ação. Afinal, o recorte da pesquisa abarca a audiência pública e a sua função, e não o estudo dos grupos de interesse. Isso por si só daria uma nova pesquisa, que pode inclusive ser a continuidade desta, na medida em que a complementa sob um outro recorte e desenho de pesquisa.

<sup>223</sup> É importante mencionar que, sempre que um grupo (entidade, organização, entes públicos etc) tinham mais de uma apresentação, ou seja, dois representantes, apenas uma apresentação foi contabilizada, afim de que não houvesse distorção nos dados.

<sup>224</sup> Importa, também, lembrar neste ponto que apenas foram contabilizadas as participações dos indivíduos e grupos presentes; ou seja, não entraram nesse cômputo os grupos ou indivíduos que, apesar de habilitados, faltaram à audiência pública. Contudo, para maiores informações sobre todos os grupos/indivíduos (vide nota acima) habilitados, é possível a consulta ao Anexo II, ao final desta dissertação.

**Quadro 8 – Tipos de Participantes nas Audiências Públicas**

<b>Tipos De Participantes</b>	<b>Número Total</b>	<b>%</b>
Individual	90	18
Associação de classe/profissional	79	15
Sociedade Civil	78	15
Poder Executivo - União	52	10
Associação de Empresas	35	7
Órgão da Administração Pública	34	7
Poder Legislativo	27	5
Poder Executivo - Estado	22	4
Universidade	20	4
Grupo de Pesquisa	15	3
Empresa	12	2
Ministério Público	11	2
Defensoria Pública	10	2
Sindicato	8	2
Poder Judiciário	6	1
Partido político	4	1
Poder Executivo - Município	4	1
Tribunal de Contas	4	1



**Gráfico 21.** Total por tipo de participantes nas audiências públicas

Conforme os dados apresentados, vê-se que a maior parte das participações ocorridas até hoje nas audiências públicas são de pessoas individuais, que não representaram grupo algum. Logo em seguida, com 15% das participações estão tanto as associações de classe/profissional, quanto a sociedade civil. Depois, também com uma participação significativa de 10%, se encontra o Poder Executivo na esfera da União, seguido das associações de empresa e órgãos da administração pública com 7% cada. O Poder Legislativo e o Poder Executivo na esfera estadual despontam em seguida com uma participação de 5% e 4%, respectivamente. As demais participações, podem ser consultadas diretamente na tabela e gráfico indicados.

Esse sobrevoo na totalidade das participações permite identificar quais são os grupos mais atuantes e também com maior penetração no Supremo Tribunal Federal. Por mais “atuantes”, quero dizer com um maior número de participação

em si. Com maior penetração é uma avaliação que faço diante das condições de acessibilidade e admissibilidade para a participação nas audiências públicas realizadas no STF. Logo, se deixarmos um pouco de lado os dados relativos às participações individuais, que será retomado em breve, temos como os cinco grupos mais atuantes: 1) as associações de classe/profissional, 2) a sociedade civil, 3) o Poder Executivo-União, 4) associações de empresas e 5) órgãos da administração pública.

Vemos assim, que os cinco grupos mais atuantes poderiam ser descritos como aqueles de interesses privados (associações de classe/profissional e as associações de empresas = 22%), os de interesses “difusos” (sociedade civil = 15%) e os de interesse do poder público (o Poder Executivo-União e órgãos da administração pública = 17%). Isso é bastante significativo quando se imagina o jogo de forças presentes nas disputas das políticas públicas levadas ao Supremo Tribunal Federal. De um lado, aqueles que levam argumentos aos ministros e ministras porque querem fazer prevalecer os seus interesses econômicos. No meio aqueles que lutam ou representam direitos e interesses de minorias ou da coletividade; e, do outro lado, aqueles que buscam representar os interesses do governo em relação à política pública questionada.<sup>225</sup>

A presença de grupo econômicos e classistas<sup>226</sup> é de fato considerável. Se for somada às associações de classe/profissional e às associações de empresas também as empresas, tem-se 24% das atuações nas APs. Isso é bastante considerável, ao pensarmos que existem 18 classificações propostas.

Há uma preocupação, - já expressada por Almeida (2015, p. 147) quando estudou o perfil dos *amici curiae* que mais ingressam no Controle Concentrado-, de que as associações de classe e as associações de empresa já são agentes

---

<sup>225</sup> Resguardadas as devidas diferenças nas classificações e resultados, Almeida (2015) teve achados muito semelhantes quando estudou os perfis dos proponentes de *amicus curiae* no STF. As cinco primeiras categorias encontradas pela autora foram: 1) Associação de classe/profissional; 2) Associação de Defesa de Direitos; 3) Associação de Empresa; 4) Estados e Governadores e; 5) Municípios. A semelhança das 3 primeiras chama a atenção, justamente quando se tem em perspectiva que tanto audiências públicas, quanto *amicus curiae* são ferramentas ditas capazes de pluralizar o debate constitucional.

<sup>226</sup> Vianna, Burgos e Salles (2007) já haviam apontado para a presença maciça de associações de classe (p.70) e de associações de empresários (p.73) no uso de ADIs.

legitimados pelo art. 103 da CF/88 e, portanto, já têm possibilidade de acesso à justiça e defesa de interesses naquele espaço. As APs, assim, figurariam como mais um espaço, como mais um *round*<sup>227</sup>.

No entanto, raciocínio inverso Pode ser aplicado à categoria aqui chamada de “sociedade civil”. Isso não deveria ser nenhuma surpresa, justamente pelo que foi argumentado no primeiro capítulo: grupos que não dispõem de porta de acesso direto ao controle concentrado de constitucionalidade, - uma forma de questionar políticas públicas aprovadas pelo Legislativo ou Executivo-, buscam outras formas de levarem seus questionamentos. O *lobby* visto aqui é, portanto, resultado da própria configuração do rol de legitimados do artigo 103 da Constituição Federal.

Assim é que a categoria dos compreendidos em “sociedade civil”, por ter sido quase que completamente excluída do rol de legitimados, procuram insistentemente a participação nas audiências públicas<sup>228</sup>.

A presença significativa do poder público, principalmente da União, também é digna de nota. Isso porque, como argumentei, os temas das audiências públicas envolvem sempre, em grande medida, o próprio poder público, que normalmente é o autor daquela política (Mais Médicos e Pneus Usados, por exemplo), ou parte interessada em questões sobre a exequibilidade financeira e burocrática daquela política (Regime Prisional, Depósitos Judiciais, Judicialização da Saúde, Diferenciação de Classe no SUS, são alguns exemplos). Então, embora este seja um ator com a porta de acesso aberta pelo artigo 103 da Constituição, o uso deste espaço é muito mais para ratificar e garantir os seus

---

<sup>227</sup> No entanto, como discutido no capítulo 1, não são todas as associações de classe que conseguem se adequar ao modelo de legitimidade ativa elaborado pela interpretação do Tribunal. O modelo flutuante e afunilado apresentado por Lisbôa (2013) em sua análise sobre a interpretação do STF em relação a esses atores, pode levar também a repensar se também não seria o caso de alguns excluídos, ou desfavorecidos de acesso recorrente, pela interpretação do STF da configuração do artigo 103 da CF/88 que não estariam a utilizar as APs. É preciso ter essa crítica em mente.

<sup>228</sup> É importante relembrar, contudo, que a AP sobre Ensino Religioso em Escolas Públicas trouxe um número considerável de participações da sociedade civil. Isso aumentou significativamente a porcentagem aqui apresentada no quadro geral, pois, como vimos nas descrições individuais das APs, a sociedade civil nem sempre tem uma representação expressiva. Em termos de recorrência, contudo, a sociedade civil esteve presente em 15 das 19 audiências públicas.

interesses. É usado como espaço de reação de uma “parte” extremamente interessada, do que de fato como um espaço de ação e opinião.

Outras questões pontuais também se destacam na observação desses dados. A presença de grupos ligados aos espaços estritamente jurídicos tem sido relativamente baixa. Se forem somadas as participações da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário, tem-se apenas 5%. Isso pode indicar que, conforme é ressaltado por boa parte dos ministros do STF, as APs são espaços menos jurídicos.

Uma explicação pode de fato estar relacionada às concepções do ministro Fux e também da ministra Ellen Gracie quando afirmaram que a convocação das APs é um ato de humildade do Supremo, que por não dominar os aspectos interdisciplinares das questões que lhes são dadas a julgar, convocam pessoas externas à área do Direito. Outra explicação, seria justamente a de que a AP é local de uso estratégico tanto por parte dos ministros, quanto por parte dos atores e atrizes. Dos atores porque fazem *lobby* e dos ministros porque querem antever os impactos de suas decisões em determinados atores específicos.

Importante também apontar para as classificações dos participantes ligados às ciências, já que os ministros e as leis que disciplinam as APs apontam para as explicações de especialistas (e muitas dos temas apresentados se relacionavam com a ciência). Ao serem somadas as categorias “universidade” e “grupo de pesquisa” tem-se apenas 7% das apresentações. Contudo, retomo aqui a porcentagem das participações individuais. Em grande parte, essas pessoas eram professoras, ou cientistas que apresentavam suas pesquisas individuais e independentes de qualquer vinculação com instituições de pesquisa. Ao se agregar esta categoria à soma dos participantes ligados à ciência, tem-se um resultado de 25% das apresentações.

Esta informação é relevante justamente pelo histórico, pela legislação vigente e pelo discurso apresentado pela Corte em relação ao próprio instituto das audiências públicas. Em larga escala, esses 3 fatores exibem as audiências públicas como um local para a produção de conhecimento técnico, especializado

e científico sobre áreas extrajurídicas. Assim, talvez a expectativa em relação a esse número fosse mais alto. Já que se for comparada essa área científica com a de grupos de interesses econômicos (descrição supra), haveria quase um empate: 25% para os cientistas e 24% para os grupos econômicos. Este é mais um indício sobre a dissonância existente entre o discurso dos ministros a respeito das APs e a sua verdadeira prática.

Por fim, os dados também apontam para a prevalência de indivíduos em relação aos grupos. Por mais que isso seja verdade conforme a classificação utilizada nesta pesquisa, é necessário, porém, lembrar do fato de que a primeira audiência pública (células-tronco) contou apenas com a classificação “individual”. Isso porque a forma de acesso e admissibilidade foram, como já estudada, diferenciadas.

Os amigos da corte, partes e interessados puderam indicar participantes, mas esses participantes não falavam em nome dos seus grupos de origem, ou mesmo em nome de seus indicandos: eles falavam em nome da ciência e de suas experiências no campo da saúde e da bioética. Logo, o número de participantes individuais deve ser lido com parcimônia<sup>229</sup>.

Ainda sobre os atores, um rápido levantamentos aponta quais são os atores mais repetidos<sup>230</sup> nas APs, ou seja, aqueles que por algum motivo, possuem uma maior possibilidade de penetração na Corte; aqueles que com maior frequência são habilitados ou convidados a participarem desse instrumento. Os cinco mais recorrentes são: (i) Conectas Direitos Humanos<sup>231</sup> e (ii) Ministério da Saúde<sup>232</sup> (e seus departamentos) com participações em 7 audiências públicas;

---

<sup>229</sup> Se retirássemos a AP sobre Células-Tronco do computo geral, as participações individuais resultariam em 14%, aproximadamente.

<sup>230</sup> Levantamento feito por grupo (instituição, entidade, organização etc) apenas. Indivíduos não entraram no cálculo.

<sup>231</sup> Em Pneus Usados, Aborto de Fetos Anencéfalos, Judicialização da Saúde, Quotas em Ensino Superior, Regime Prisional, Mais Médicos e Ensino Religioso em Escolas Públicas.

<sup>232</sup> Pneus Usados, Aborto de Fetos Anencéfalos, Judicialização da Saúde (com seis participantes), Lei Seca, Amianto; Mais Médicos (com dois participantes), Diferenciação de Classe no SUS.

(iii) OAB<sup>233</sup> com presença em 6 audiências<sup>234</sup>; (iv) AGU<sup>235</sup> com 5 audiências e; (v) PGR<sup>236</sup> com 4.

Este diagnóstico está, parcialmente, em harmonia com os resultados apontados na radiografia mais geral dos participantes; ou seja, conta com um representante da sociedade civil; um ente do poder público; um representante de associação de classe/profissional; e fora daquele retrato estão AGU e PGR.

Não é objeto desta pesquisa entender o porquê e o como determinados grupos e indivíduos conseguem ser recorrentemente admitidos. Portanto, para esta discussão, basta apenas o olhar para quem são os *players* mais recorrentes e se isso está em consonância com o retrato mais geral, apresentado. No entanto, desde já, fica o questionamento do porquê estes atores em específico tem essa penetração significativa e como isso ocorre. Seria pela forma como se apresentam nos documentos de inscrição? Seria porque possuem algum tipo de prestígio, frente aos ministros, ou frente à sociedade? Por quê?

#### 4.2.2 Tipos de Apresentação

Para finalizar este tópico, apresento o quadro sobre os tipos de apresentação. Essa informação importa para a pesquisa porque ela é capaz de ilustrar como os atores têm apresentado os seus argumentos e se isso está em conformidade com aquilo que os ministros e ministras anunciam quando convocam as suas audiências públicas.

O cenário elaborado a partir das 511 apresentações está representado no quadro 9 e no gráfico 22 abaixo:

---

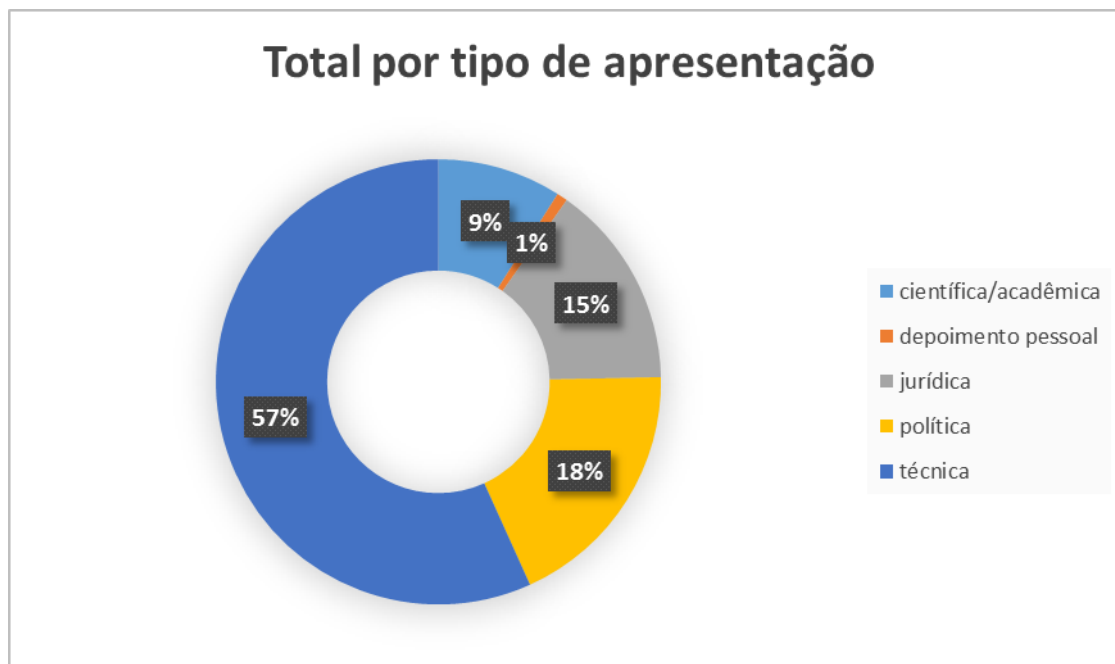
<sup>233</sup>Judicialização da Saúde, Quotas em Ensino Superior, Lei Seca, Financiamento de Campanhas Eleitorais, Biografias Não-Autorizadas e Uso de Depósito Judicial.

<sup>234</sup> A presença recorrente da OAB chama mais ainda atenção quando se comprara que ela é uma das maiores proponentes de ADIs (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, p. 47) e também de *amicus curiae* (ALMEIDA, 2015, p.54).

<sup>235</sup> Pneus Usados, Judicialização da Saúde, Quotas em Ensino Superior, Lei Seca e Mais Médicos.

<sup>236</sup> Pneus Usados, Judicialização da Saúde, Quotas em Ensino Superior e Diferenciação de Classe no SUS.





**Gráfico 22.** Total por tipo de apresentação nas audiências públicas

**Quadro 9 – Total de Audiências Públicas por Tipo de Apresentação**

Tipos de Apresentação	Total	%
Técnica	290	57
Política	95	18
Jurídica	76	15
Científica/Acadêmica	46	9
Depoimento Pessoal	4	1

Os dados acima apontam para uma presença maior de apresentações de cunho técnico, com mais de 50%<sup>237</sup>. Com distancia considerável, em seguida, aparecem as apresentações do tipo político e jurídico. Com pouca expressividade surgem, ao final, as apresentações científicas/acadêmicas. De forma muito irrisória, como já era esperado, ficam os depoimentos pessoais.

<sup>237</sup> Esse resultado esta em consonância com o resultado apresentado por Vestena (2012, p.1008-1009), apesar de muitas diferenças entre a sua codificação e a apresentada nesta pesquisa, bem como com a grande diferença no universo pesquisado (a pesquisa de Vestena levantou dados sobre os participantes das 7 primeiras audiências públicas).

Assim, por mais que os tipos de participantes predominantes no cenário das audiências públicas realizadas no STF não confirmem, na prática, o discurso tecnicista proferido por boa parte dos ministros do Supremo Tribunal Federal, a forma com que esses atores e atrizes expõem suas opiniões o confirma.

Já que a condição para a participação nas APs existente tanto nas leis 9.868/99 e 9.882/99 e no RISTF, quanto nesses discursos é a de que as intervenções sejam feitas por especialistas, autoridades do tema, ou *experts* é natural que os participantes se sintam obrigados a participar sob este formato.

Em inúmeras passagens dos despachos e discursos de abertura e encerramento das APs, o Tribunal deixou evidente que o perfil da exposição desejada era aquele que trouxesse uma abordagem técnica e interdisciplinar da matéria, capaz de municiar os julgadores com informações que ultrapassassem os limites do universo jurídico. A demanda era por exposições que refletissem a experiência (no campo) ou por pesquisas e estudos dentro da área temática da AP convocada.

Logo, além da linguagem técnica ser muito comumente usada por grupos de interesse para convencer seus interlocutores, esse cenário também aponta para uma tentativa de acomodação dos grupos às expectativas dos ministros convocadores das APs. Se o objetivo daquele que emite opinião é convencer os interlocutores, no caso, os ministros, então é possível que muito grupos tenham adotado essa estratégia como principal método para a persuasão dos seus argumentos.

O *lobby* pode se dar por todas as linguagens acima catalogadas: desde à técnica até a jurídica. A escolha da abordagem também faz parte da estratégia. Assim, o que de fato importa, o objetivo final do lobista é o convencimento. Assim, uma analogia com os estudos de *lobby* no legislativo faz bastante sentido para este contexto das audiências públicas.

Lobbyists rarely ever try to change the minds of legislators. [...] Rosenthal points out that: Although communication is an important

part of the process, lobbying is not simply the transmission of information. The purpose of the endeavor is persuasion. Legislators must be persuaded to support the particular position being presented by a lobbyist. Persuasion is not necessarily conversion, however. (HAMM; HOGAN, 2004, p. 172).

Afinal, como é difícil medir e se ter certeza sobre o grau de influência que é possível ser exercido em relação ao interlocutor, é importante para os grupos que se apresentam no Supremo, que eles correspondam às expectativas daqueles que eles querem persuadir. Assim, conhecer a perspectiva do interlocutor é uma ferramenta importante para os grupos de interesse.

A number of factors can either enhance or inhibit the influence of an interest group and a lobbyist within a legislature: the receptivity of legislators to lobbying activity, the type of legislator being lobbied, the nature of the lobbying group itself, the other actors in the system, the nature of the issue under consideration, and the characteristics of the institution in which the lobbying group operate. (HAMM; HOGAN, 2004, p. 173).

Por isso, se ajustar ao modelo de “diálogo” esperado pelo ministro relator ou presidente, que convocou, bem como falar na linguagem que ele espera ouvir, é parte essencial, para os grupos de interesse, do processo de exposição nas audiências públicas.

Por fim, como visto no estudo detalhado das 19 audiências públicas, a flexibilização do tipo de apresentação técnica para as demais, - principalmente para a política, ocorreu com mais frequência a partir de 2013, ano em que ocorreram muitas audiências públicas. Isso talvez possa ser inclusive consequência da abertura maior que o Supremo tem tido aos diferentes grupos de interesse, principalmente na flexibilização do seu discurso tecnicista.

A obrigatoriedade da técnica ainda se faz presente nos despachos convocatórios, mas nas aberturas e encerramentos das audiências, alguns ministros acabam ampliando o escopo e a função das APs, ao chamá-las de “diálogo social”, “espaço de participação popular”, ou mecanismo de “democracia participativa e deliberativa”.

### **4.3. Então, afinal, para que servem as Audiências Públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal?**

A pergunta deste subtópico do capítulo, por mais que a esta altura da pesquisa já não seja mais um grande mistério, é necessária ser feita e respondida. Ela precisa ser feita, pois, após terem sido realizadas observações, descrições e análises das 19 audiências públicas em separado e, posteriormente, no início deste capítulo, ter sido construído um panorama geral das audiências como um todo, há elementos suficientes para serem extraídos desses quadros analíticos, de forma a proporcionar o entendimento de qual é a função exercida pelas APs no STF.

#### **4.3.1 Função instrutória, de legitimação, ou de participação democrática? - O Discurso Descolado da Prática**

Como estudado no capítulo 2 da presente pesquisa, as normas que disciplinam as audiências públicas apontam fundamentalmente para uma função instrutória desse instrumento. Isso vale tanto para as leis 9.868/99 e 9.882/99, quanto para os artigos 13, XVII, 21, XVII e 154, III e parágrafo único do RISTF. Em boa medida, elas determinaram o formato de contraditório processual e a possibilidade de produção probatória.

O RISTF, traz uma abertura para o mecanismo, na medida em que determina que diversas opiniões sobre um mesmo tema, em uma audiência pública, devam ser ouvidas. Ele traz também para dentro da normatização – mesmo que de forma vaga e imprecisa-, a concepção de matéria com repercussão geral e interesse público relevante.

Apesar desse quadro normativo, grande parte do que significa ser a função desempenhada pelas audiências públicas não pode ser determinada sem que se olhe para os principais atores e atrizes que nela atuam. Por isso, foi ponto fundamental desta pesquisa observar os discursos oficiais proferidos pelos

ministros e a prática exercida por eles e pelos grupos de interesse e indivíduos que lá atuam.

#### **4.3.1.1 Os Discursos do STF: convocação, abertura e encerramento**

Peça chave para entender o papel desempenhado pelas audiências públicas é justamente analisar os discursos dos ministros ao convocarem, abrirem e encerrarem uma audiência pública. Os fundamentos apontados nesses discursos dizem muito sobre o que pensam esses ministros sobre as audiências, bem como, diz muito sobre o que eles querem que a sociedade pense delas.

Conforme demonstrei na descrição e análise individualizadas das 19 audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal, os fundamentos indicados pelos ministros nos seus despachos convocatórios diferem, em alguns casos, daqueles enunciados no momento de abertura e encerramento das Audiências Públicas. Em geral, no despacho convocatório, há uma percepção de que a audiência é meio instrutório – como quer a lei-, necessária para coletar informações de especialistas e autoridades com experiência no tema a ser discutido nas APs. Elas seriam, segundo esses documentos indicam, meio, ferramenta e espaço para a produção de conhecimento interdisciplinar, técnico e específico de uma área diferente da jurídica.

Assim é que, por exemplo na AP sobre células-tronco embrionárias e na AP sobre aborto de fetos anencéfalos, por exemplo, foram ouvidos os médicos e os cientistas da área. No caso sobre judicialização da saúde, sobre o programa Mais Médicos e sobre diferenciação de classe nas internações hospitalares do SUS, quiseram ouvir os gestores da área da saúde e os profissionais com experiência do cotidiano dessas questões.

Da mesma forma, nos casos que envolveram conhecimentos técnicos sobre o meio ambiente, como na AP sobre pneus usados, sobre queimadas em canaviais e sobre o novo código florestal, foram ouvidos institutos, entidades e técnicos que levassem os conhecimentos e pesquisas específicas sobre impactos ambientais das leis ou atos normativos (ou decisões judiciais) questionadas. E

assim, um rol de áreas e especificidades técnicas podem ser elencadas para cada uma das audiências públicas.

Esse discurso sobre a função instrutória é retilíneo nos discursos de todos os ministros que convocaram audiências públicas, ou seja, ele está em todos os discursos internos (ou seja, despachos convocatórios, abertura e encerramento das APs) de cada um dos ministros que já convocaram audiências públicas. Contudo, algo comum e detectado pela presente pesquisa, foi a ampliação dos discursos de alguns ministros, com o conseqüente também alargamento da concepção de função exercida pelas audiências públicas.

Ao longo das variadas experiências com os mais diversos temas e relatores, apareceram também nesses discursos, a (i) função legitimadora e; a (ii) função democrática. Esta última foi apresentada com alguns desdobramentos, democracia participativa, democracia deliberativa (diálogo social com troca de razões) e, até, democracia representativa.

A função legitimadora aparece nos discursos das seguintes audiências públicas: células-tronco; judicialização da saúde, lei seca, TV por assinatura, queimadas em canaviais, financiamento de campanhas, direitos autorais, depósito judicial e novo código florestal. A ideia expressada nestes discursos é o de que o fato de membros do Tribunal ouvirem “a sociedade” legitimaria as suas decisões. Isso porque, como não é um poder eleito pelo povo, quanto mais ele se aproximar dele, mais legítima seria a sua decisão. Mais legítima e mais justa.

Essa noção de legitimação da função judicante do Juiz, foi proferida pela primeira na audiência pública sobre células-tronco. Como já comentei em outra passagem desta pesquisa, parece que o potencial de impacto deste primeiro discurso para as outras audiências foi enorme, pois a partir dele, os outros que se seguiram foram reproduzindo no todo, ou em parte, o seu discurso.

É difícil criar um perfil só de audiências, ou de relatores, que tenham compartilhado dessa concepção legitimadora das APs. Isso porque, muitos dos que as enxergam como instrumento legitimador, também as veem como função

instrutória ou democratizante. De toda forma, o ministro Luiz Fux, necessariamente, mencionou essa concepção de AP em todas as suas 6 audiências públicas e, por isso, pode ser elencado como o seu grande expoente. O ministro Gilmar Mendes também menciona essa concepção em grande parte (2 de 3) de suas APs.

A função democrática<sup>238</sup> (ou democratizante, como alcunhei), também apareceu em nove audiências públicas. São elas: células-tronco, pneus usados, quotas em universidades, uso do amianto, TV por assinatura, queimadas em canaviais, financiamento de campanhas, ensino religioso em escolas públicas e novo código florestal. O entendimento da maior parte dos ministros é pela noção de uma democracia participativa, em que ao atuar diretamente na AP, a sociedade estaria a levar seus desejos e anseios diretamente para os julgadores. Essa noção de democracia participativa também foi mencionada pela primeira vez na audiência sobre células-tronco embrionárias.

Também seria difícil criar um perfil de ministro ou de audiências que só usaram essa concepção democrática das APs, porque muitos foram os ministros e muitas foram as audiências. Também alguns ministros (Marco Aurélio e Cármen Lúcia) usaram a concepção uma vez, e depois não mais as mencionaram em suas experiências. Apesar de não mencionar diretamente esta concepção, o ministro Gilmar Mendes menciona com frequência como a audiência pública trouxe a abertura da Corte à uma pluralidade de intérpretes.

Apesar desses discursos de legitimação e de democratização, - conforme procurei demonstrar com a pesquisa empírica-, a prática das audiências públicas aponta para outro lado. Os problemas de acessibilidade e de admissibilidade, a estrutura rígida e a falta de diálogo e interação, o formalismo exacerbado, a estrutura altamente judicializada e a predileção pela escuta a grupos específicos, indicam que a ferramenta das audiências públicas é pouco democrática e,

---

<sup>238</sup> Prefiro não conceituar as dimensões de democracia participativa, deliberativa ou representativa (ou mesmo de democracia, na sua forma ampla), porque escaparia ao escopo desta pesquisa e, principalmente, porque se trata de uma concepção mencionada por cada um dos diferentes ministros e ministra que os mencionam. Assim, trato essas concepções conforme aparecem nos discursos, com fidelidade ao quanto mencionado por esses atores.

portanto, possuem pouca capacidade de legitimação (já que para os ministros, o fato de ouvir a sociedade é que leva à legitimação).

Assim, o problema do acesso e da admissão merecem especial atenção. A acessibilidade é deficitária porque para se participar de uma audiência pública é necessário, antes de mais nada, que o relator ou o presidente, e apenas eles, decidam deliberadamente por convocá-la. Diferentemente do *amicus curiae*<sup>239</sup> que pode ser peticionado por iniciativa do interessado, a audiência pública depende de convocação de apenas um integrante do Tribunal: ou o relator ou o presidente da Corte. Em geral, como os casos revelaram, do relator ou relatora.

A decisão por convocar ou não, que já não ocorre mediante provocação de grupos ou indivíduos que tem seus direitos e interesses diretamente impactos pela decisão, também não é passível de deliberação nem com os interessados, nem mesmo com o restante do colegiado. Assim por ser mera liberalidade, o ministro relator não precisa questionar as partes e os interessados sobre o desejo de fazer ou não (quando por exemplo recusa o pedido de alguma parte mais ousada em requisitar que uma AP seja feita) uma audiência pública. Igualmente, ele não precisa consultar os seus pares sobre essa decisão.

Talvez se a deliberação interna, entre ministros, sobre a necessidade ou não de se fazer uma audiência pública fosse uma prática do Tribunal, talvez o número de ministros presentes durante as audiências públicas fosse maior. Isso, também, talvez provocasse um maior engajamento por parte dos ministros com um possível diálogo social e institucional, - caso fosse esse um objetivo do Tribunal, para se alcançar as melhores razões (democracia deliberativa), conforme anunciado pelo ministro Luis Roberto Barroso na AP sobre ensino religioso.

Ainda na questão da acessibilidade, os critérios que justifiquem o acesso direto de uns (aqueles convidados) e o acesso indireto de outros (por meio da indicação dos *amici* admitidos e das partes, ou, principalmente da inscrição por e-

---

<sup>239</sup> O *amicus curiae* também tem seus pontos frágeis quanto ao acesso e à admissibilidade. Para uma discussão sobre estes pontos, ver Almeida (2015).



mail para posterior seleção e habilitação) precisam ser melhor explicitados. A transparência em todas as fases desse procedimento é fundamental. Senão, assim como fez o rol de legitimados do artigo 103 da CF/88, apenas poderão entrar alguns em detrimento de outros, sem que haja justificativa plausível para tanto.

A falta de equidade no acesso, como foi visto na discussão sobre os atores participantes, leva a distorções nos grupos e indivíduos que podem defender seus interesses na arena da audiência pública. E se a falta de equidade tem alguma justificativa racional por parte do relator, ela deve ser explicitada. A transparência proporciona um maior controle dos atos judiciais.

Outro problema sintomático nas audiências tem sido a completa ausência de critérios, ou de clareza em relação aos filtros de admissibilidade. Assim, apesar de louvável a possibilidade de inscrição por e-mail – resultado de uma modernização da Corte e também de sinalização de que não há necessidade da intermediação de um advogado -, ela também não é transparente.

A inscrição via endereço eletrônico esconde a possibilidade de que todos conheçam quem está pleiteando uma fala na audiência. Isso implica em não se conhecer, portanto, a lista de inscritos indeferidos. Logo, a justificativa para tanto deixa de ser conhecida. Deixar de conhecer a justificativa também é faltar com a transparência necessária para o aprimoramento das instituições.

Isso se agrava quando os critérios para a seleção não são explicitados nos despachos convocatórios, ou quando esses critérios são demasiadamente vagos, abertos e circulares. Novamente, além de dar uma margem de atuação arbitrária considerável ao ministro ou ministra convocadora, essa situação pode resultar em distorções e desigualdades de acesso. O julgador poderá escolher quem bem entender, pelos motivos que bem entender. Mais uma vez, alguns grupos ou representantes de determinados grupos, por motivos desconhecidos, terão a oportunidade de defender seus interesses naquele espaço público, em detrimento de outros.

Logo, em um espaço de disputas de interesses, como é o das audiências públicas no STF, é preocupante que alguns grupos possam ter acesso injustificadamente e outros não. Porque, em última instância, isso significa que alguns terão a oportunidade de enquadrar a política pública em discussão na audiência pública com suas informações, dados e argumentos e, se obtiverem êxito, poderão influenciar a julgadora do caso.

Por isso que as deficiências de acesso e admissibilidade apontam também para a face estratégica que o Tribunal faz das audiências públicas. Com as portas de entrada para a AP sendo inteiramente controladas pelo relator (ou presidente), sem qualquer ônus argumentativo para lidar com os gargalos da falta de normatividade adequada, abre-se a possibilidade de o ministro convidar e selecionar apenas grupos ou indivíduos que ele tenha interesse em ouvir.

Esse interesse estratégico por parte do ministro ou ministra em ouvir um determinado grupo ou indivíduo pode ter duas naturezas: uma de autoafirmação de suas ideias (quando ele sabe que um grupo possui as mesmas convicções e posicionamentos que o seu); e a segunda quando ele genuinamente quer saber a opinião daquele grupo sobre aquela determinada política pública e, portanto, como ele vai reagir se der uma decisão nesta ou naquela direção<sup>240</sup>.

Essa concepção se torna ainda mais forte quando se percebe o cenário por completo das audiências públicas: uma ferramenta aparentemente usada retoricamente, sem interação significativa com os atores sociais e entre os atores sociais. Como muitas informações são fornecidas o tempo todo aos ministros e eles não se interessam, na grande maioria das vezes, em realizar perguntas sobre o conteúdo substantivo daqueles dados e pesquisas, tudo leva a crer que eles estão menos preocupados com as informações em si e mais com os posicionamentos dos grupos.

---

<sup>240</sup> Conforme falado no capítulo 1, a ideia do funcionamento das APs como uma ferramenta estratégica, em que os ministros e ministras podem antever a reação de grupos ou indivíduos-chave para uma dada política pública, baseia-se nas concepções desenvolvidas por de Epstein e Knight (1998). O olhar mais aguçado para as ferramentas institucionais providas de oralidade que possibilitam a interação estratégica dos atores tem como referência direta encontrada em Jonhson (2004) e Phillips e Carter (2015).

Assim é que os déficits nos quesitos da acessibilidade e da admissibilidade reforçam esse arranjo estratégico das audiências públicas e respaldam o uso estratégico da Corte por parte dos grupos de interesse.

Além da admissibilidade e acessibilidade, merece atenção também a estrutura montada para as audiências públicas. Embora não esteja presente em todas as audiências públicas, o binarismo e o contraditório judicial presentes em algumas delas<sup>241</sup> também aponta para um problema no discurso do Supremo, principalmente para aqueles que afirmam que a AP é espaço de democracia deliberativa.

Se, segundo o ministro Luís Roberto Barroso mencionou em seus discursos na AP do ensino religioso em escola, a AP pode significar um espaço para a coleta de boas razões, então obter essas boas razões resumindo o universo de posicionamentos possíveis em relação a uma política pública em apenas dois aspectos: sim ou não, constitucional ou inconstitucional, procedente ou improcedente? Mais uma vez a prática do Supremo se distancia do seu discurso.

Se a estrutura é montada para o contraditório, porque o STF entende ser o modelo mais interessante para a obtenção de informações (o que já não mais se relacionaria com a função deliberativa, mas sim com a instrutória), então, ao menos, deveria ser permitido aos expositores que contentassem as opiniões dos seus opositores. Os espíritos de “cordialidade” e de “respeito” às exposições dos participantes, que são exigidas por alguns ministros do Supremo, acabam engessando a própria busca por informações mais fidedignas e para uma melhor solução do caso objeto da ação.

Ao evitar o embate de ideias e posicionamentos, a mensagem que os membros do Tribunal passam ao público, em geral, é o de que as APs funcionam melhor quando simplesmente desfilam opiniões. Isso mais uma vez implica na concepção estratégica do Tribunal, comentada acima. O que se quer é ouvir e

---

<sup>241</sup> Como, por exemplo, células-tronco embrionárias, pneus usados, aborto de fetos anencéfalos e novo código florestal.

conhecer o posicionamento do ator-chave e não realizar um embate de ideias e de informações.

A questão da paridade de armas, que também aparece relacionada à estrutura bilateral e de contraditório probatório, desmistifica o discurso da AP como instrumento capaz de aumentar a legitimidade das decisões judiciais. Isso porque, se o ministro busca nas APs o equilíbrio simétrico entre posições favoráveis e desfavoráveis presentes nas audiências públicas e depois afirma que sua decisão será mais legítima porque ela espelhará a vontade da sociedade, a pergunta que fica é: qual vontade? A favorável ou a desfavorável?

Novamente, o discurso parece estar mais preocupado em autolegitimar o Tribunal, ou então, em descobrir como é que o ator X ou Y irá votar, do que preocupado com os argumentos coletados.

O problema da falta de interação nas audiências públicas, também analisado em cada uma das 19 de forma pormenorizada, também contrapõe a prática das APs ao discurso de alguns ministros do Tribunal. Aos ministros que acreditam que a audiência é espaço e ferramenta adequados para a promoção de um diálogo e debate sociais, a ausência dos seus pares julgadores das sessões de audiência, bem como à falta de iniciativa em elaborar perguntas espontâneas e comentários substanciais, desmente a falácia do diálogo.

Não há diálogo sem a presença dos membros do Tribunal na sessão e também não diálogo sem a criação de um espaço adequado e propício para isso. Seria fundamental para o incremento das APs que os expositores pudessem se questionar mutuamente e, mais ainda, que os ministros questionassem os expositores e suas fontes de informações.

Se houvesse essa dinâmica de questionamentos, poderia se perquirir a mesma hipótese dos funcionamentos das *oral hearings* norte americanas, para as APs, qual seja: a de que este instrumento funcionaria para também tentar antever o posicionamento de outros ministros. Mas, conforme descrito na análise dos casos, isso não é possível, já que o grau de assiduidade de outros ministros, que

não o convocador, é muito baixo. Apenas pode-se antecipar o posicionamento de determinados grupos.

Por fim, o papel legitimador atribuído às APs também pode ser confrontado com os dados apresentados nesta pesquisa. Se a legitimação, segundo os discursos dos ministros, vem do fato de escutar a sociedade, é importante saber quem é essa “sociedade”. E como como foi visto, por mais que haja alguma diversidade e variabilidade na composição das APs, as atrizes com mais acesso, com exceção da “sociedade civil”, todas já possuem oportunidade de se manifestarem no controle concentrado de constitucionalidade, a partir do art. 103 da CF/88.

Assim, da forma como a AP tem sido realizada e sem uma devida pluralidade entre os participantes e entre esses participantes e os legitimados para participar do controle de constitucionalidade como um todo, não se conseguiria chegar a uma noção do que de fato é a sociedade, ou do que significa ouvir a “sociedade” e, portanto, espelhar a sua vontade<sup>242</sup>.

Sem um questionamento dessa natureza, poderia se chegar ao cúmulo, como foi o caso das audiências sobre pesquisas com células-tronco embrionárias, de chamar apenas pessoas ditas “especialistas” da área médica e dizer que “a sociedade foi ouvida”. Assim é que as APs têm funcionado mais como uma ferramenta autolegitimadora do Tribunal, do que legitimadora das suas decisões.

Assim é que no discurso, as audiências públicas têm funcionado como uma colcha de retalhos de funções; ou como um instrumento-frankenstein. Isso significa dizer que sua função não é uma única e é costurada nos discursos dos

---

<sup>242</sup> No discurso da AP sobre TV por Assinatura, o ministro Fux se pronunciou da seguinte forma: *“Agradeço àqueles que acudiram o convite e gostaria de esclarecer a tantos quantos aqui vieram que o objetivo da Audiência Pública representa um novo instrumento democrático de introdução no processo de resolução dos litígios. **Nós ouvimos a sociedade e ouvimos os especialistas para que as soluções judiciais sejam o quanto possível mais aproximadas das expectativas populares**, notadamente naquelas hipóteses em que se faz necessário um conhecimento interdisciplinar que extrapola o mero conhecimento jurídico, que é o nosso dever de ofício, tê-lo em mente”*. (Grifos meus). Como poderia corresponder as expectativas populares, se o público presente na plateia não tem o direito de se manifestar na maior parte das audiências públicas?

ministros sem muita precisão e cuidado. E, principalmente, são descoladas da sua prática.

Na prática, pudemos observar que as APs também não têm uma função única: elas têm funcionado 1) como local de coleta de informações para subsidiar julgamentos com temas extrajurídicos<sup>243</sup>; 2) como discurso-instrumento de natureza autolegitimadora das decisões do Tribunal e 3) como espaço para o exercício do *lobby* de grupos de interesses organizados e a percepção estratégica dos atores envolvidos.

A sua função instrutória, contida nas previsões legais e na totalidade dos discursos dos ministros, pode ser vista na prática de algumas dessas audiências. A partir das perguntas formuladas (quando essas existiam) pelos ministros e demais atuantes, bem como pela especificidade das informações levadas aos ministros, percebe-se que houve a elaboração dessas informações e, portanto, há a potencialidade de a audiência pública servir como meio instrutório<sup>244</sup>.

Em seu papel discursivo-instrumental, como dito acima, os ministros e ministras usam a estruturação desse espaço público para se apresentarem diante da sociedade como um Tribunal democrático, aberto e que atende às vontades populares. Com isso, usam as audiências públicas para se mostrarem menos distantes da sociedade e que, com isso, suas decisões seriam mais legítimas. É um discurso de autopromoção; é autolegitimador.

Por fim, a prática também revelou que as audiências públicas são utilizadas como espaço para a realização de lobby por parte dos grupos de interesses. Participantes oriundos dos mais diversos ramos, privado e público, atuam

---

<sup>243</sup> Isso pode ser visto, por exemplo, nas audiências sobre internação hospital no SUS (diferença de classe no SUS) e nas audiências comandadas pelo ministro Gilmar Mendes (judicialização da saúde, regime prisional e depósitos judiciais), que em grande medida, busca promover uma AP com um caráter institucional e administrativo considerável, podendo inclusive ser considerado o início de um diálogo institucional.

<sup>244</sup> Isso não quer dizer que os ministros necessariamente utilizem essas informações em suas fundamentações, mas no mínimo, houve a produção dessas informações.

formalmente neste espaço de dinâmica “mais aberta”<sup>245</sup> do STF para levarem seus interesses para esses tomadores de decisão.

Em contrapartida, os ministros e ministras do Tribunal podem, sob o manto do seu discurso-instrumento, ouvir interesses de atores-chave para a sua decisão. Assim, eles conseguem prever o impacto de suas decisões, tanto para saber se ela será impopular, como também para saber se ela corre algum risco de ser revertida de ser questionada e revertida em outros espaços.

O descolamento entre o discurso e a prática, contudo, parece ter levado as audiências públicas a um desgaste de imagem, tanto por parte do próprio Tribunal, quanto por parte da sociedade (SILVA, 2012, p. 1069-1070).

Para que ele se torne um instrumento mais robusto dentro do controle de constitucionalidade, são necessárias modificações nas deficiências apontadas aqui neste capítulo. Seu formato de convocação, acesso, admissibilidade e estrutura, bem como seu discurso demagogo, acabam por esvaziar a potencialidade do instrumento de realizar seus dois outros papéis importantes: o instrutório e o de espaço para o *lobby*.

O *lobby* na audiências públicas, se bem disciplinado (o que implica em um maior controle das portas de acesso e admissão das APs), pode trazer benefícios que ultrapassem os interesses de grupos individuais; podem facilitar o trabalho dos julgadores; podem ajudar a incrementar e até educar a sociedade, já que as sessões são transmitidas pela TV Justiça; fortalecem a identidade de grupos políticos e não-políticos, na medida em que aumentam o sentimento de pertença ao espaço público; cria um canal de comunicação entre agentes público e interesses organizados ou mais ou menos organizados<sup>246</sup>; e se as informações ofertadas forem levadas a sério podem ajudar a incrementar o debate e as decisões dos ministros<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> Aqui me refiro à desnecessidade de presença de advogada para representar os interesses do seu cliente. Também me refiro à possibilidade, e até preferência, em se fugir da linguagem do formalista do direito, o “juridiquês”.

<sup>246</sup> Inspirado em algumas concepções de Thomas (2004, pp.8-9) e Gozetto e Mancuso, (2012), estudadas em profundidade no primeiro capítulo.

<sup>247</sup> Sobre este ponto, é possível fazer uma analogia sobre as possibilidades de incremento das audiências públicas com as dos *amici curiae* em Almeida (2015).

Se os mecanismos de acesso, admissão e estrutura da organização das APs não for melhorado, os mesmos resultados negativos produzidos pelo *lobby* no poder Legislativo poderão ser vistos no poder Judiciário, como: a defesa de interesses egoístas (THOMAS, 2004, p.9); o desequilíbrio de forças entre os grupos de interesse participam assiduamente das audiências e aqueles que têm mais dificuldade para serem admitidos e, portanto, mais dificuldade para atuar junto aos tomadores de decisão e; concessão de privilégios a determinados grupos de interesse, sendo este segundo efeito decorrente do primeiro (GOZETTO; MANCUSO, 2012).



## CONCLUSÃO

Esta pesquisa procurou apresentar a função das audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal a partir das inquietações percebidas entre o discurso existente sobre elas e a sua prática na realidade do controle de constitucionalidade brasileiro.

Assim, a minha pergunta de partida foi justamente a de entender qual seria a função desempenhada pelas audiências públicas desenvolvidas no STF, frente a tantas informações díspares existentes sobre elas. De um lado, haviam os discursos oficiais e também os não-oficiais veiculados sobre elas e corroborados por uma boa parte das primeiras vertentes de estudos realizados pela literatura nacional sobre o tema. De outro lado, havia a prática dessas audiências disponibilizadas para o acesso do público pela TV Justiça. Além disso, estudos empíricos, elaborados a partir dos estudos de alguns poucos casos, sobre as audiências públicas já haviam sido publicados com uma forte crítica à prática desempenhada pelo STF em relação a esse instrumento processual.

Todas essas informações, quando colocados em um mesmo quadro, apontam invariavelmente para concepções, premissas e compreensões muito díspares sobre as audiências públicas. Essa situação impedia a conformação de um conceito preciso sobre o papel exato e real dessa ferramenta para o controle de constitucionalidade. Seria ela uma ferramenta informativa? Um mecanismo de participação social? Um instrumento de legitimação das decisões do Supremo Tribunal Federal? Para quê elas serviam?

Para perquirir essa pergunta de pesquisa, desenhei um recorte metodológico capaz de abarcar a prática das audiências públicas. Como a prática da audiência não está dissociada do discurso e da legislação que a fundamenta, elaborei uma metodologia que pudesse dar conta de descrever o que de fato se diz ser a utilidade das audiências públicas e, também, uma metodologia que pudesse enfrentar todas as informações não sistematizadas (dispersas e desorganizadas) sobre a prática das audiências públicas.

Assim é que o olhar do método descritivo é o que melhor explica o desenho desta pesquisa. Antes, no entanto, de passar para a fase empírica da pesquisa, no capítulo 1 desta dissertação, pavimentei o caminho teórico que melhor explicasse e precisasse as minhas premissas de trabalho e que me ajudasse a ajustar as minhas hipóteses de pesquisa.

Logo, no capítulo 1, foi discutido, em um primeiro momento, a crescente centralidade que o STF ocupa no cenário político do país. A Constituição Federal de 1988 teria operacionalizado esse protagonismo do Tribunal na esfera política, a partir de vários novos elementos inseridos no seu texto. O principal deles, para os fins desta pesquisa, foi o da abertura do acesso de atores e atrizes sociais, contidos no artigo 103 da Constituição.

A partir desta abertura, novos atores passaram a participar diretamente do controle constitucional e novas demandas, com naturezas das mais diversas, foram judicializadas. Isso levou ao aumento dos casos em que decisões de políticas públicas eram (são) levadas a julgamento do Tribunal. Além disso, a entrada de novos atores permitiu que grupos de interesses dos mais diversos levassem suas demandas a serem disputadas na esfera do controle de constitucionalidade.

A partir daí, passei a discutir como é possível a realização do *lobby* no poder Judiciário. Para tanto, realizei antes um levantamento teórico sobre a atuação dos grupos de interesse em um cenário geral, para depois apresentar os estudos sobre *lobby* no poder Judiciário.

Primeiramente, então, apontei os objetivos da atuação dos grupos de interesse, as estratégias utilizadas, as consequências positivas e negativas da sua presença nos espaços de tomada de decisões públicas. Me detive especialmente no objetivo desses grupos de influenciar os tomadores de decisão e, a partir de alguns estudos feitos sobre esse aspecto, expus e expliquei as dificuldades de se medir o grau de influência de grupos de pressão.

Em seguida, já nos estudos específicos sobre *lobby* no poder judiciário, refinei e adaptei esses conceitos para esse espaço de atuação. Pontuei as diferenças existentes entre a atuação dos grupos de interesse no Legislativo e Executivo, daquela realizada pelos grupos de interesse no Judiciário. Desenvolvi a noção sobre as estratégias utilizadas por esses grupos, com base em estudos empíricos já realizados dentro da área do direito. Uma dessas estratégias é justamente a utilização das audiências públicas no espaço do Supremo Tribunal Federal.

Por isso, em seguida, mapeei algumas vertentes de estudos já desenvolvidos sobre audiências públicas realizadas no STF. Apontei os pontos frágeis dessas abordagens e discuti algumas das premissas e as principais conclusões obtidas por elas. Ao discutir essas pesquisas, indiquei qual seria o caminho a ser percorrido no meu desenho de pesquisa e como o meu olhar investigativo se diferenciaria desses trabalhos e como eu pretendia contribuir para as futuras discussões sobre audiências públicas no Brasil. Deixei claro, portanto, como a minha pesquisa seria diferente das demais já produzidas.

Não só a minha base teórica se difere das pesquisas já realizadas anteriormente, como também o universo da parte empírica da minha pesquisa. Assim é que a partir da discussão das abordagens e dos resultados obtidos nos estudos norte-americanos sobre a realização do *lobby* no judiciário e sobre os resultados e as fragilidades dos estudos sobre audiências públicas no Brasil, determinei as lentes de leitura e de observação a serem utilizadas na parte empírica da minha pesquisa. Assim, parto da ideia de que existe a atuação de grupos de interesse no poder Judiciário e mais, que os atores – ministros, grupos e indivíduos, fazem uso estratégico da arena das audiências públicas.

No capítulo 2, então, apresentei as audiências públicas dentro do contexto do controle de constitucionalidade brasileiro e, principalmente, como as leis n. 9.868/99 e n. 9.882/99, responsáveis por introduzir o instrumento no controle concentrado de constitucionalidade, trouxeram as primeiras impressões de qual seria o papel dessas audiências. Em seguida, apontei como as audiências trouxeram aspectos particulares do processo judicial subjetivo para o controle

abstrato de constitucionalidade. Por fim, neste segundo capítulo, estudei as normas do RISTF que incrementaram, mas nem tanto, a disciplina sobre as audiências públicas.

Municiada da análise das estruturas e mensagens veiculadas pelas normas, passei, no capítulo 3, à parte empírica da pesquisa com o objetivo de entender os discursos e as práticas das audiências públicas. Em uma primeira parte, expliquei largamente o meu caminho metodológico, calcado fundamentalmente em uma abordagem empírica. O caminho descritivo me pareceu mais adequado, justamente pela natureza da pergunta fundamental do estudo, bem como das subperguntas (todas descritas na Introdução e depois no subitem metodológico).

O universo da pesquisa, - um dos diferenciais em relação a todas as outras pesquisas já realizadas no Brasil sobre o assunto -, consiste na descrição das 19 audiências públicas já realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Para esta tarefa, fiz uso de documentos oficiais emitidos pelos ministros e ministras, bem como da observação sistemática dos vídeos disponibilizados pela TV Justiça no canal do *YouTube*.

Observei sistematicamente algumas características fundamentais desses documentos escritos e visuais. Dos escritos, como os despachos, sistematizei os fundamentos utilizados no discurso de convocação. Também, a partir dele, tomei contato com uma parte da estrutura anunciada para a organização das audiências, além de conhecer os atores e atrizes habilitados e convidados. Dos vídeos, gerei os demais dados sobre os discursos de abertura e de encerramento ali realizados, bem como puder perceber a prática da estrutura determinada nos despachos.

Também dos vídeos, pude catalogar os tipos de apresentações feitas pelos participantes. Utilizei elementos não só do conteúdo da fala (complementado quando necessários pelas notas taquigráficas), quanto também de informações como o tipo de instrumento utilizado para a exposição e demais elementos descritos em maior detalhe no item metodológico. Assim, além dos discursos, da

estrutura e dos atores, coletei nos vídeos dados sobre a interação ocorrida entre os atores.

No capítulo 3, portanto, apresentei, pormenorizadamente, a descrição dos principais elementos constitutivos de cada uma das 19 audiências públicas. A partir dele, e ao final das descrições, fiz algumas inferências descritivas e já apresentei dados que já começaram a responder as subperguntas “Como? Quando? Quem? Por que?” relacionadas às audiências públicas.

Neste capítulo, um dos principais contributos da minha pesquisa já começa a se delinear: a constatação sobre a atuação de quais grupos de atores mais tinham acesso às audiências públicas do Supremo e quais são as estratégias de apresentação dos seus argumentos. Além disso, também como uma contribuição deste estudo, apresento um perfil individualizado de cada uma das experiências das audiências públicas. Apresento também, as inconsistências dos discursos internos e em que consiste essas inconsistências. Como falei, o olhar é sistematizado.

Por fim, no capítulo 4, procurei apresentar uma radiografia geral sobre as audiências públicas, me afastando do olhar detalhado do capítulo 3, mas, ao mesmo tempo, usando como principal referência para a produção das principais conclusões sobre audiências públicas. Neste capítulo, eu diagnostico comparando o olhar detalhado do capítulo 3 e o olhar geral do início do capítulo 4, qual a função exercida pelas audiências públicas no âmbito do controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Apresento descritivamente, bem como, analiso e teço as principais críticas ao instrumento.

Com esta pesquisa, mostrei, portanto que, atualmente, as audiências públicas exercem três principais funções: (i) a de mecanismo de produção de informações; (ii) a de espaço para a realização do comportamento estratégico por parte dos atores envolvidos (participantes fazem *lobby* e julgadores estudam atores-chave e os possíveis impactos de suas decisões para as suas esferas de interesse) e (iii) a de discurso-instrumento, de natureza autolegitimadora das decisões do Tribunal.

Construí também algumas críticas que considero fundamentais para o aprimoramento da ferramenta, dentre elas a necessidade de um refinamento dos mecanismos de convocação, principalmente no que diz respeito aos critérios de acessibilidade e admissibilidade para a participação nas audiências públicas. Uma vez melhorados, esses critérios conduzirão um melhor aproveitamento da prática das audiências públicas, pois, principalmente evitará distorções nos filtros de entrada e participação dos grupos de interesse e potencializará a faceta positiva que a atuação desses grupos pode trazer para o debate constitucional.

A pesquisa dá um passo importante para entender não só o mecanismo das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal, mas também para o estudo sobre *lobby* no poder Judiciário e a atuação dos grupos de interesse nesse espaço. Certamente, há um espaço muito amplo de questionamentos que podem e devem ser objeto de futuras pesquisas para aqueles e aquelas que desejam se enveredar por esse campo de estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, E.M. ***Amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal**. 2015. 388f. Tese Doutorado, Faculdade de Direito: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. *O amicus curiae* na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.1073-1098.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e democracia: a participação da sociedade civil como *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal**. 2006. 196f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais): Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ALVES, I.S.C. **Judicialização do direito à saúde ou saudicialização do judiciário: uma análise da audiência pública nº 4 do STF**. 2014. 210f. Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2014.

ANON. Lobista Fernando Baiano confirma pagamento de propina a Cunha. **Valor Econômico**, 02/08/2016 às 14h51. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4656205/lobista-fernando-baiano-confirma-pagamento-de-propina-cunha>>. Acesso em: 02/08/2016.

ARANTES, R.B. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp-Sumaré - Educ, 1997.

\_\_\_\_\_. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

ARGUELHES, D.W; RIBEIRO, L.M. Criatura e/ou criador: transformação do Supremo Tribunal Federal sob a constituição de 1988. **Revista Direito GV**. v.12, n.2, 2016, pp.405-440.

ARIEDE, E. B. **Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: um estudo comparativo de/ sua prática, antes e após o advento da Emenda Regimental nº 29 de 2009**. 2011.80f. Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2011.

BACHRACH, P; BARATZ, M.S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v.56, n.4,1962, pp.947-952.

BAUMGARTNER, F.R.; LEECH, B. L. The origin, maintenance, organization, and mortality of interest groups. In: THOMAS, C.S. (Ed.) **Research Guide to U.S and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004.

\_\_\_\_\_. **Basic interests: The importance of groups in politics and in political Science**. Princeton, NJ: Princeton University,1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. **Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997**. Diário oficial da União, Brasília, DF, 05 de fev., 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Diário oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm)> Acesso em: 16 novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/legislacaoAnotadaAdiAdcAdpf/verLegislacao.asp?lei=1>> Acesso em: 16 novembro de 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005**. Diário oficial da União, Brasília, DF, 28 de mar, 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus n.º 126.292**, da Quinta e sexta Turmas. Brasília, DF, STF. 17 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF: STF, 2016.

BRASIL. **Quarta Sessão da Audiência Pública relativa à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54**. Notas taquigráficas: Disponível



em:<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf54/anexo/ADPF54\\_\\_notas\\_dia\\_16908.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf54/anexo/ADPF54__notas_dia_16908.pdf)>. Acesso em: 23 setembro de 2016.

BUENO, C.S. *Amicus curiae* e audiências públicas na jurisdição constitucional – Reflexões de um processualista civil. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.1021-1051.

CALDEIRA, G.A; WRIGHT, J.R. *Amici curiae* before the supreme court: Who participates, when, and how much? **The Journal of Politics**. v.52, n.3, 1990, pp.782-806.

\_\_\_\_\_. Organized interests and agenda setting in US Supreme Court. **The American Political Science Review**. v.82, n.4, 1988, pp.1109-1127.

CARDOSO, E.L.C. **Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos: análise de casos da Corte Interamericana**. 2008. 83f. Dissertação Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CINTRA, A.C.A.; GRINOVER, A.P.; DINAMARCO, C.R. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

COLLINS Jr, P.M. Friends of the court: Examining the influence of *Amicus Curiae* participation in U.S Supreme Court litigation. **Law & Society Review**, v.38, n.4, 2004, pp.807-831.

\_\_\_\_\_. Lobbyists before the U.S. Supreme Court. Investigating the influence of *Amicus Curiae* briefs. **Political Research Quarterly**. v.60, n.1, 2007, pp. 55-70.

COLLINS Jr, P.M.; CORLEY, P.M.; HAMNER, J. The influence of *Amicus Curiae* briefs on U.S. Supreme Court opinion content. **109<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Political Science Association**. 29 agosto -1º setembro 2013, Chicago:Illinois. Disponível em: <[http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3356&context=penn\\_lawreview](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3356&context=penn_lawreview)>. Acesso em: 26 abril 2015.

CONETAS DIREITOS HUMANOS. Entrevista: Conectas Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.849-859.

CORTNER, R.C. Strategies and tactics of litigants in Constitutional Cases. **Journal of Public Law**. v.17, 1968, pp.287-307.

COUTINHO, D. R. O direito no desenvolvimento econômico. **REDAE- Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 37, 2014, pp.1-4.

DINIZ, D. Entrevista: Débora Diniz. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.861-872.

EPP, C.R. **The rights revolution: lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective**. Chicago and London: Chicago, 1998.

EPSTEIN, L. **Conservatives in Court**. Knoxville: University of Tennessee Press. 1985.

EPSTEIN, L.; KNIGNITH, J. **The choices justices make**. Washington: CQ press, 1998.

EPSTEIN, L.; KOBYLKA, J.F. **The Supreme Court and legal change: Abortion and the death penalty**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press. 1992.

EPSTEIN, L.; ROWLAND, C.K. Debunking the myth of interesting invincibility in the courts. **The American Political Science Review**, v. 85, n.1, 1991, pp. 205-217.

ERRC, INTERRIGHTS, MPG. **Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice**. A manual on the theory and practice of strategic litigation with particular reference to the EC Race Directive. London: Russel, 2004, 199p.

FALCÃO, J.; CERDEIRA, P.C.; ARGUELHES,D.W. **I Relatório Supremo em Números - O Múltiplo Supremo**. 2011, Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Acesso: 15 de maio de 2015.

FALCÃO, J.; HARTAMAN, A. I.; CHAVES, V.P. **III Relatório Supremo em Números - O Supremo e o Tempo**. 2014, Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Acesso: 15 de maio de 2015.

FRAGALLE FILHO, R. Audiências públicas e seu impacto no processo decisório: A ADPF 54 como estudo de caso. **Revista Direito & Práxis**. v.6, n.3, 2015, pp. 504-535.

GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science** v.42, n.4, 2012, pp.721-746.

GLOPPEN, S. Courts and social transformation: An analytical framework. In:

GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; ROUX T. **Courts and social transformation in new democracies: An institutional voice for the poor?** Hampshire: Ashgate, 2006.

GORGES, M.J. Conducting research on interesting groups. In: THOMAS, C.S. (Ed.) **Research Guide to U.S and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004.

GOZETTO, A.C.O.; MANCUSO, W.P. Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses. **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 1 a 4 de agosto de 2012. Gramado: Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28\\_6\\_2012\\_20\\_21\\_0.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_20_21_0.pdf)>. Acesso em: 12 de março de 2016.

GRAMANI, M. **Possibilidades do uso de litígio estratégico no caso da união estável homoafetiva**. 2014. 191f. Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2014.

GROSSMANN, M. Interest Group influence on US policy change: An assessment based on policy history. **Interesting Groups and Advocacy**. v.1, n.2, 2012, pp. 171-192.

GUIMARÃES, L.G. Direito das mulheres no STF: Possibilidades de litígio estratégico? In: VOJVODIC, A.; PINTO, H.M.; SOUZA, R.P. (org) **Jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012 a.

\_\_\_\_\_. **Litígio estratégico e razão pública: um estudo da ADPF 54**. 2012, 77f. Monografia Faculdade de Direito: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012 b.

\_\_\_\_\_. **Direito das mulheres no Supremo Tribunal Federal: possibilidades de litígio estratégico?** 2009. 115f. Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2009.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HAKMAN, N. Lobbying the Supreme Court – An appraisal of “political science folklore”. **Fordham Law Review**, v.35, n.1, 1966, pp.15-50.

HAMM, K.E.; HOGAN, R.E. Legislative lobbying. In: THOMAS, C.S. (Ed.) **Research Guide to U.S and International Interest Groups - Groups in the Public Policy Process: (I) Strategies and Tactics**. Westport: Praeger, 2004.

HOLMSTRÖM, B. Sweden. In: TATE, C.N; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. New York, London: New York University, 1995.

JOHNSON, T.R. **Oral arguments and decision make on United States Supreme Court**. New York: State University of New York, 2004.

JOHNSON, T.R.; WAHLBECK, P.J.; SPRIGGS, J.F. The influence of oral arguments on the U.S. Supreme Court. **American Political Science Review**. v.1, n.1, 2006, pp.99-113.

KEARNEY, J.D.; MERRILL, T.W. The influence of *amicus curiae* briefs on the Supreme Court. **University of Pennsylvania Law Review**. v.148, n.3, 2000, pp.743-855.

KRISLOV, S. The *amicus curiae* brief:from friendship to advocacy. **The Yale Journal Company**. v.72, n.4, 1963, pp. 694-721.

LACOMBE, M.; LEGALE, S.; JOHANN, R.F. As audiências públicas no Supremo Tribunal Federal nos modelos Gilmar Mendes e Luiz Fux: A legitimação técnica e o papel do cientista no laboratório de precedentes. In: VIEIRA, J.R; VALLE,

V.R.L.; MARQUES, G.L. (Orgs.) **Democracia e suas Instituições**. (V Fórum de Grupos de Pesquisa em Direito Constitucional e Teoria do Direito). Rio de Janeiro: Imo's, 2014.

LAPERRIÈRE, A. Os critérios dos métodos qualitativos. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P; GROULX, L.H; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A.P. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

LAURENTIIS, T.C. *Amicus curiae* - Requisitos de admissibilidade segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.1163-1186.

LAWSON, K. Partis politiques et groupes d'intérêt. **Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques**. n.79, 1996, pp. 36-51.

LAWSON, K.; SCHWARTZ, M.A. Parties, interest groups and movements: Shall change be midwife to truth? In: MITRA, S.K.; PEHL, M.; SPIESS, C. **Political sociology: the state of the art**. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers, 2010.

LEAL, M.C.H. As audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro: Uma nova forma de participação? **Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica**. v.19, n.2, 2014, pp.327-347.

LIMA, R.B. Audiências públicas no controle de constitucionalidade – A representação técnica das partes no caso das pesquisas com células-tronco. In: VOJVODIC, A.; PINTO, H.M.; SOUZA, R.P. (org.) **Jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012.

LISBÔA, A. **Participação social no controle constitucional: A propositura de ações diretas, o amicus curiae e as audiências públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LOIZOS, P. Video, filme e fotografias como documentos de pesquisa. In: MARTIN, W.B; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2015.

LOWERY, D. Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. **Interesting Groups and Advocacy**. v.2, n.1, 2013, pp. 1-26.

LYNCH, K.J. Best friends? Supreme Court law clerks on effective *Amicus curiae* briefs. **J.L. & Pol.** v. 20, 2004, pp.33-75.

MANCUSO, W.P.; GOZETTO, A.C.O. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave. **Rev.Eletrônica Portas**, v.4, n.4, 2011, p.10-21.

MARINONI, L.M. Controle de constitucionalidade. In: SARLET, I.W.; MARINONI, L.M.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

McGUIRE, K.T. Lobbyists, revolving doors and the U.S. supreme court. **Journal of Law & Politics**. v.16, n.113, 2000, pp.113 -137.

McMENAMIN, I. The four logics of business, money and political parties. In: McGrath, C. **Interesting groups and lobbying in United States and comparative perspectives: essays in ethics, institutional pluralism, regulation and management**. New York: Mellen, 2009.

MEDEIROS, F. J. M. O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história. **Revista Jurídica Brasília**. v.9, n. 84, 2007, pp. 41-48.

MEDINA, D. **Amigo da Corte ou amigo da parte? Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal**. 2008. 214f. Dissertação de Mestrado, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008.

MENDES, C.H. O projeto de uma corte deliberativa. In: VOJVODIC, A.; PINTO, H.M.; SOUZA, R.P. (org.) **Jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, G.F.; VALE, A.R. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Observatório de Jurisdição Constitucional**. v.1, n.1, 2008/2009, pp.1-33.

MOREIRA, D.R.R. **Audiência pública no Supremo Tribunal Federal**. 2011. 166f. Dissertação de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

NEVES, D. A. A. **Manual de direito processual civil**. São Paulo: Método, 2013.  
O' CONNOR, K. **Women's organizations' use of the Court**. Lexington: Lexington Books. 1980.

O'CONNOR, K; EPSTEIN, L. *Amicus curiae* participation in U.S. Supreme Court litigation: an appraisal of hakman's "folklore". **Law & Society Review**, v.16, n.2, 1981-82, pp.310-320.

O'CONNOR, K; EPSTEIN.L, Court rules and workload: A case study of rules governing *amicus curiae* participation. **The Justice System Journal**, v.8, n.1, 1983, pp.35-45.

OLIVEIRA, F. L. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.27, n.80, 2012, pp.89-259.

\_\_\_\_\_ Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. **Ciências Sociais Unisinos**. v.51, n.2, 2015, pp.133-143.

OLSON Jr., M. **The logic of collective action: Public goods and the theory of groups**. Cambridge, Mass,:HUP, 1965 e 1971.

OLSON, S.M. Interest group litigation in federal district court: beyond the political disadvantage theory. **The Journal of Politics**. v.52, n.3, 1990, pp. 854-882.

PEDERSEN, H.H. Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish Parliament. **Interesting Groups and Advocacy**. v.2, n.1, 2012, pp. 27- 47.

PENEN, L. M. Movimento LGBT y contra movimiento religioso em Colombia. **Revista de estudos Empíricos em Direito**. v.2, n.1, 2015, pp.162-184.

RADOMYSLER, C.N. **Litígio Estratégico: um caminho para a igualdade racial? - O Supremo Tribunal Federal como instrumento para a concretização dos direitos da população negra brasileira**. 2011. 308f. Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2011.

RASMUSSEN, A.; LINDEBOOM, G.J. Interest group-party linkage in the twenty-first century: Evidence from Denmark, the Nertherlands and the United Kingdom. **European Journal of Political Research**. v.52, 2013, pp. 264-289.

REKOSH, E. Quem define o interesse público? **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**. v.2, n.2, 2005, pp.175-187.

RIBEIRO, L.M.; ARGUELHES, D.W. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**. v.4, n.7, 2013, pp.85-121.

RODRIGUEZ – GARAVITO, C. Beyond the courtroom - The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**. v.89, 2010-2011, pp.1669-1698.

RODRIGUEZ, J.R. **Como decidem as cortes?: para uma crítica do direito (brasileiro)**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ROSENBERG, G.N. **The role hope: can courts bring about social change?** Chicago e London: Chicago, 2008.

SHAPIRO, M. Interest groups and supreme court appointments. **Northwestern University Law Review**. v. 84, n.3 & 4, 1989, pp. 935-961.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL. A. Introduction. In: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL. A. **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SILVA, C.A. Audiências públicas e o diálogo social na Suprema Corte: o case da ADI nº 4.103 – “Lei Seca”. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.1053-1071.

SILVA, C.A.; AJOUZ, I. Audiências públicas na Suprema Corte brasileira: Novas tendências para o diálogo social. **Juris Poiesis**. n.16, 2013, pp.85-108.

SILVA, V. A. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**. v.250, 2009, pp.197-227.

\_\_\_\_\_ “Um voto qualquer? ” O papel do Ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**. v.1, n.1, 2015, pp.180-200.



\_\_\_\_\_ Deciding without deliberation. **International Journal of Constitutional Law**. v.11, n.3, 2013, pp.557-584.

SOLBERG, R. S.; WALTENBURG, E.N. Why do interest groups engage the judiciary? Policy wishes and structural needs. **Social Science Quarterly**. v.87, n. 3, 2006, pp.558-572.

SOMBRA, T.L. Why should public hearing in the brazilian Supreme Court be understood as an innovative democratic tool in constituttional adjudication? **German Law Journal**. v. 17, n.4, 2016, pp.657-690.

SONGER, D. R.; SHEEN, R.S. Interest group sucess in the courts: *Amicus* participation in the Supreme Court. **Political Research Quartely**, v. 46, n. 2, 1993, pp.339-354.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Abertura audiência pública referente à ADPF 101**. TV Justiça. Brasília, DF, STF, 26 de jun., 2007. Discurso de Abertura da Audiência. Disponível em: <[www.youtube.com/watch?v=a7K1GOQNBkw](http://www.youtube.com/watch?v=a7K1GOQNBkw)>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Abertura da audiência pública referente à ADPF 54**. TV Justiça. Brasília, DF, 26 de ago., 2008. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=C8aZ7JXdgj8>>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre SS, SL e STA 2361, 2944,3345,3355/ 47,64/ 36, 185, 211, e 278** .TV Justiça. Brasília, DF, 2009 e 2010. Disponível em:<[https://www.youtube.com/watch?v=\\_h3qMuyCT\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=_h3qMuyCT_M)>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADPF 186**. TV Justiça. Brasília, DF, 2010. Disponível em:<[www.youtube.com/watch?v=AKe2jG8hpzU](http://www.youtube.com/watch?v=AKe2jG8hpzU)>. Acesso em 30 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre a ADI 3937**. TV Justiça. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=qvVgf\\_pSTnY](https://www.youtube.com/watch?v=qvVgf_pSTnY)> Acesso em 27 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 4103**. TV Justiça. Brasília, DF, 2012. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=9IXkgPUwT04>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre TV por Assinatura.**  
TV Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
<<https://www.youtube.com/watch?v=0Qyg02soSWc>>. Acesso em 15 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre as RE/RG 627.189.**  
TV Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
<<https://www.youtube.com/watch?v=YFGtKWRVUrQ>> Acesso em 30 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre as RE/RG 586-224.**  
TV Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
<[https://www.youtube.com/watch?v=P0uR7XF0C\\_c&list=PLippyY19Z47vSUdz0XYw4mNEclkHMKVaa&index=2](https://www.youtube.com/watch?v=P0uR7XF0C_c&list=PLippyY19Z47vSUdz0XYw4mNEclkHMKVaa&index=2)>. Acesso em 3 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre as RE/RG 641320.**  
TV Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
<[www.youtube.com/watch?v=UAb\\_EMKSWo0](http://www.youtube.com/watch?v=UAb_EMKSWo0)>. Acesso em: 2 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 4815.** TV  
Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=i-M3BH44SN4>>. Acesso em: 5 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 4650.** TV  
Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
<[https://www.youtube.com/watch?v=\\_0VqMqlox0k](https://www.youtube.com/watch?v=_0VqMqlox0k)>. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 5037 e 5035.**  
TV Justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
<[https://www.youtube.com/watch?v=9HE6PV\\_pYXE&list=PLippyY19Z47sS32\\_b19XvgMoVUFWqtDfD&index=6](https://www.youtube.com/watch?v=9HE6PV_pYXE&list=PLippyY19Z47sS32_b19XvgMoVUFWqtDfD&index=6)>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 5062/5035.** TV  
Justiça. Brasília, DF, 2014. Disponível em:  
<<https://www.youtube.com/watch?v=ojAlbSXgKhk>>. Acesso em 4 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre RE/RG 581.488.** TV Justiça. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DL54tEMD1WU>>. Acesso em 12 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 4439.** TV Justiça. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mNmrmjzN5-c>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública sobre ADI 5072.** TV Justiça. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=6gf\\_366mnrA](https://www.youtube.com/watch?v=6gf_366mnrA)>. Acesso em : 25 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Audiência Pública ADI 4902.** TV Justiça. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4vNShGMtMwo>>. Acesso em: 30 de novembro de 2016.

SWEET, A.S. **Governing with the judges: constitutional politics in Europe.** New York: Oxford, 2000.

TATE, C.N. Why the expansion of judicial power? In: TATE, C.N; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power.** New York, London: NewYork University, 1995.

TATE, C.N.; VALLINDER, T. The global expansion of judicial power: The judicialization of politics. In: TATE, C.N; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power.** New York, London: NewYork University, 1995.

TAYLOR, M.M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** v.50, n.2, 2007, pp.229-257.

\_\_\_\_\_. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil.** California: Stanford University, 2008.

THOMAS, C.S. Studying the political party – Interest group relationship. In: THOMAS, C.S. (ed.) **Political parties & Interest groups**. Colorado: Lynne Rienner, 2001.

THOMAS, C.S.; BOYER, M.L. **The interest group community in the European Union: Development, make-up, and operating techniques**. 2001, Wisconsin. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/2192/1/002672\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2192/1/002672_1.pdf). Acesso em: 24 de julho de 2015>.

TRUMAN, D.V. **The governmental process: Political interests and public opinion**. New York: Knopf, 1951.

TUSHNET, M. Mecanismos institucionais para a criação do Direito Constitucional. **Quaestios Iuris**. v.8, n.2, 2015, pp.1188-1206.

VALLE, V.R.L. (coord.) **Audiências públicas e ativismo: Diálogo social do STF**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VERBICARO, L. P. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Revista Direito GV. São Paulo**, v.4, n.2, 2008, pp. 389-406.

VESTENA, C. A. Audiências públicas: Diagnóstico empírico sobre os limites da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.973-1020.

\_\_\_\_\_. **Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro**. 2010, 111f. Dissertação Mestrado Profissional em Poder Judiciário – Escola de Direito do Rio de Janeiro - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

VIANA, L.W; BURGOS, M.B.; SALLES, P.M. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo social, revista de sociologia da USP**, v.19, n.2, 2007, pp. 39-85.

VIANNA, L. W.; BURGOS.M. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, L. W. (org) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ e FAPERJ, 2003.

VIEIRA, J.R.; CORRÊA, L.F. A Audiência Pública Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal. In: CARVALHO, F.M.; VIEIRA, J.R (Orgs.) **Desafios da**

**Constituição – Democracia e Estado no Século XXI.** Rio de Janeiro: FAPERJ, 2011.

VIEIRA, O.V. Entrevista: Oscar Vilhena Vieira. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC.** n.24. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp.873-885.

\_\_\_\_\_. Supremocracia. **Revista Direito GV, São Paulo.** v.4 n.2 , 2008, pp.441- 464.

VIEIRA, O.V.; ALMEIDA, E.M. Advocacia estratégica em direitos humanos: A experiência da Conectas. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos.** v.8, n.15, 2011, pp.187-213.

VOSE, C.E. **Caucasians only.** Berkeley:University of California Press.1959.  
\_\_\_\_\_. Litigation as a form of pressure group activity. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science.** v. 319, 1958, pp.20-31.

WASBY, S.L. **Race relations litigation in an age of complexity.** Charlottesville: University Press of Virginia, 1995.

ZEMANS, F. K. The neglected role of the law in political system. The American Political Science d role of the law in political system. **American Political Science Review.** v.77, n.3, 1983, pp. 690-703.



**ANEXOS**





## **ANEXO I. Nota Metodológica: Codificação e os 18 Tipos de Participantes das Audiências Públicas**

As 18 categorias abaixo foram criadas a partir da identificação presente nos documentos oficiais emitidos pelo Supremo Tribunal Federal, em relação às instituições e indivíduos participantes das audiências públicas. Em geral, as informações quanto aos expositores constam dos despachos convocatórios, quando há convite a instituições ou pessoas específicas, ou então, da lista de habilitados e cronograma de trabalho, quando é facultada a inscrição da sociedade civil.

Assim, após a observação dos vídeos e a sistematização de todos os dados referentes às audiências públicas realizadas no STF, codifiquei os expositores nessas 18 categorias, de acordo com as instituições a que pertencem e/ou representam e também segundo o objetivo institucional que apresentam.

Para a codificação levei em consideração o objetivo principal desta pesquisa, que é o de identificar qual a função exercida pelas audiências públicas na prática, bem como considerei também as premissas e hipóteses deste estudo, os quais se relacionam com a visão estratégica que tanto o STF, quanto os atores podem ter desse mecanismo processual. Me serviram como referência os trabalhos que possuem um perfil parecido com o desta dissertação, como a pesquisa de Caldeira e Wright (1990) e a tese de doutoramento de Eloisa Machado de Almeida (2015). Ambos os trabalhos buscaram, cada um à sua forma e a partir de diferentes categorizações, classificar entidades ingressantes como *amicus curiae* nos sistemas de controle de constitucionalidade norte americano e brasileiro, respectivamente.

A codificação por mim adotada pode gerar alguma discordância, como é natural em qualquer tipo de classificação. Todavia, acredito que a codificação que apresento é pertinente e válida para os fins e objetivos desta pesquisa. Abaixo, apresento esta classificação, apontando exemplos tirados do banco de dados desta dissertação. Nos pontos que acredito que possa haver uma discordância,

ou mesmo dúvida maior, procuro justificar as minhas escolhas em notas de rodapé.

## **Classificação dos Tipos de Participantes das Audiências Públicas**

- 1. Individual:** participante que não atuou na audiência pública na condição de representante de uma determinada instituição / entidade / associação, mesmo que, eventualmente, possuisse vínculo com alguma(s) desta(s). Exemplo: uma pesquisadora ou professora que não estivesse representando nenhum centro de pesquisa ou nenhuma Universidade, ou qualquer outra entidade privada ou pública, mas que estivesse, por conta própria, apresentando os resultados de alguma pesquisa sua individual produzida sobre o tema da audiência pública<sup>248</sup>.
- 2. Sociedade Civil:** entidades da sociedade civil organizada e “desorganizada”. Exclui as associações de classe/profissional, associações de empresa, os partidos políticos e os sindicatos de trabalhadores. Exemplos: Conectas Direitos Humanos (ONG), Geledés Instituto da Mulher Negra de São Paulo, Pastoral Carcerária e Associação Brasileira de Grupos de Pacientes Reumáticos.
- 3. Associação de classe/profissional:** exclui os sindicatos de trabalhadores (assim como suas federações, confederações e centrais) e as associações de empresas (assim como suas federações e confederações). Exemplos: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Médica Brasileira (AMB) e Associação dos Juizes Federais (AJUFE).

---

<sup>248</sup> Neste ponto, é importante explicitar que há uma dupla faceta que opera nas audiências públicas. É possível que os membros do Supremo Tribunal Federal indiquem, convidem e selecionem algumas dessas pessoas justamente pelo lastro institucional que elas possuem. No entanto, isso não faz que essas pessoas apresentem uma visão institucional sobre o tema que apresentaram. É possível inclusive que elas exponham algo oposto ao que sua instituição preconize, ou mesmo, mais provável ainda é que ela desconheça a visão institucional existente (quando existente). Nesse sentido, o importante para a classificação é levar em conta a filiação e, concomitantemente, a representatividade da pessoa expositora, justamente para entender melhor o posicionamento da instituição quando esta existir. Por isso, é importante, principalmente diante das possibilidades processuais que as audiências públicas proporcionam (como a apresentação sem necessidade de representação de advogado) criar uma classificação específica como esta do expositor “Individual”, o qual representa a si mesmo e suas convicções baseadas ou não na ciência.

4. **Sindicato:** sindicatos de trabalhadores, suas federações, confederações e centrais. Não contempla os sindicatos de empregadores, bem como suas federações e confederações (vide Associação de Empresas). Exemplos: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Central única dos Trabalhadores (CUT).
5. **Empresa.** Exemplos: Tal Remodelagem de Pneus Ltda, NEWCO Programadora e Produtora de Comunicação Ltda e SKY Brasil Serviços Ltda.
6. **Associação de Empresas:** inclui os sindicatos de empregadores, bem como suas federações e confederações. Exemplos: Associação Brasileira da Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica (ABRATE), Associação Brasileira de Bares de Restaurantes e Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (SIAESP).
7. **Partido Político.** Exemplos: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Social Democracia Brasileira (PSDB).
8. **Poder Executivo – União:** inclui a Presidência da República e seus Ministérios/Secretarias, a Advocacia Geral da União, Conselhos/Comitês vinculados à Presidência/Ministérios. Exemplos: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria Especial de Direitos Humanos, Conselho Nacional da Saúde (CNS).
9. **Poder Executivo – Estado:** inclui o Governo do Estado/DF e as Secretarias de Estado (ou do DF), a Procuradoria Geral do Estado, assim como Conselhos/Comitês vinculados ao Governo do Estado. Exclui as associações que congregam Secretários de Estado (como o Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS<sup>249</sup>) e Procuradores do Estado. Exemplos: Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas, Procuradoria Geral do Rio de Janeiro e Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará.
10. **Poder Executivo – Município:** inclui a Prefeitura e as Secretarias Municipais, bem como a Procuradoria Municipal, Conselhos/Comitês

---

<sup>249</sup> Vide nota 253, abaixo.

vinculados à Prefeitura / Secretaria Municipal. Exclui as associações que congregam Prefeitos (como a Frente Nacional de Prefeitos) ou Secretários Municipais (como o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS)<sup>250</sup>. Exemplos: Secretaria Municipal de Governança de Porto Alegre e Fundo Municipal de Trânsito (FUMTRAN).

**11. Poder Judiciário:** inclui os magistrados de primeira instância, dos Tribunais de Justiça, STJ, STF, bem como órgãos vinculados ao Poder Judiciário (como a Escola da Magistratura). Exclui as associações de magistrados (como a Associação dos Juízes Federais – AJUFE<sup>251</sup>), bem como o Colégio Permanente dos Presidentes dos Tribunais de Justiça. Exemplos: Escola Nacional da Magistratura (ENM), Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e Juiz da 5ª Vara Federal de Recife.

**12. Poder Legislativo:** inclui integrantes deste poder nas 3 esferas (Municipal, Estadual e Federal), bem como as respectivas Mesas e Comissões. Inclui também as associações de parlamentares (como a Frente Parlamentar em Defesa da Vida - Brasil sem Aborto). Exemplos: Vereador do município de Barretos, Conselho de Comunicação do Congresso Nacional e Comissão de Constituição e Justiça.

**13. Defensoria Pública:** inclui os integrantes da Defensoria Pública. Não contempla as entidades que congregam defensores públicos (como o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais<sup>252</sup>). Exemplos: Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado do Ceará.

**14. Ministério Público:** inclui a Procuradoria Geral da República, as Procuradorias de Justiça dos Estados e os integrantes do MP. Exclui as entidades/associações que congregam os promotores públicos (como a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP<sup>253</sup>).

---

<sup>250</sup> Vide nota 253, abaixo.

<sup>251</sup> Vide nota 253, abaixo.

<sup>252</sup> Vide nota 253, abaixo.

<sup>253</sup> A CONAMP e associações afins, que congregam membros que exercem a função pública foram classificadas como associação de classe/profissional, pois essas associações apresentam a visão dos seus associados que analogamente podem ser analisados como uma “profissão” ou “classe de trabalhadores”. O mesmo se aplica a Associação dos Juízes Federais (AJUFE) e, para manter a coerência com esta mesma base de raciocínio, é o caso da Frente Nacional de Prefeitos e outras entidades que congreguem servidores ou pessoas com cargos públicos, mas que não apresentem a visão específica do órgão ou ente que trabalham, mas sim da sua associação “de classe/profissional”.

Exemplos: Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público do Estado de São Paulo.

#### **15. Tribunal de Contas**

**16. Órgão da Administração Pública**: inclui órgãos da Administração direta e indireta, autarquias, fundações públicas, empresas e sociedades de economia mista, agências reguladoras. Exemplos: Bancos Nacional do Desenvolvimento (BNDES), Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

**17. Grupo de Pesquisa**: inclui grupos e centros de pesquisas que não tenham vinculação direta com Universidades e Faculdades, ou então, caso tenham alguma vinculação (como é o caso de alguns grupos de pesquisa e extensão universitária)<sup>254</sup> que desenvolvam pesquisas que não necessariamente apresentem uma visão institucional a respeito do tema da audiência pública em que participaram. Exemplos: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Observatório da Laicidade na Educação (OLE), Centro de Estudos e Pesquisas em Direito Sanitário (CEPEDISA) e Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA).

**18. Universidade**: inclui Universidades, Faculdades e instituições afins. Inclui também seus “órgãos” internos, como é o caso dos departamentos de alguma faculdade. Exemplos: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP), Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP).

---

<sup>254</sup> Não codifiquei as instituições de pesquisas universitárias como “Universidade” porque no grupo “Universidade” estão indivíduos que tenham apresentado a visão institucional daquela instituição de ensino superior. Assim é que alguns grupos e institutos de pesquisa, apesar de terem vínculo com algumas universidades, não transmitem o posicionamento institucional daquela Universidade, mas sim o entendimento daquele grupo a partir de sua especialidade naquela determinada área de pesquisa. Logo, incluir esses grupos de pesquisa e extensão universitária na categoria “Universidade” desvirtuaria a própria noção da participação institucional das universidades, bem como omitiria a vertente singular da participação independente desses grupos de pesquisa.



## ANEXO II – Tipo de Participante e Tipo de Apresentação nas Audiências Públicas

### 1. CÉLULAS TRONCO

<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	política
Individual	técnica
Individual	política
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	técnica
Individual	política

## 2. PNEUS USADOS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Poder Executivo - União	técnica
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Poder Executivo - União	técnica
Ministério das Relações Exteriores	Poder Executivo - União	técnica
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	técnica
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Órgão da Administração Pública	técnica
Conectas Direitos Humanos, Justiça Global e Apromac	Sociedade Civil	técnica
Pneus Hauer e BS Colway	Empresa	técnica
Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remodelados - Abip	Associação de Empresas	técnica
Pneuback	Empresa	jurídica
Pneus Hauer Brasil Ltda	Empresa	técnica
Tal Remodelagem de Pneus Ltda	Empresa	científico/acadêmico
AGU	Poder Executivo - União	jurídica
PGR	Ministério Público	jurídica



### 3. ABORTO DE FETOS ANENCÉFALOS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil	Sociedade Civil	técnica
Igreja Universal	Sociedade Civil	técnica
Associação Nacional Pró-vida e Pró-família	Sociedade Civil	técnica
Católicas Pelo Direito de Decidir	Sociedade Civil	técnica
Associação Médico-Espírita do Brasil - AME	Sociedade Civil	técnica
Conselho Federal de Medicina	Associação de classe/profissional	técnica
Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia	Associação de classe/profissional	técnica
Sociedade Brasileira de Medicina Fetal	Associação de classe/profissional	técnica
Frente Parlamentar em Defesa da Vida - Brasil sem Aborto	Poder Legislativo	política
Sociedade Brasileira de Genética Médica	Associação de classe/profissional	técnica
individual	Poder Legislativo	técnica
Movimento Nacional da Cidadania em Defesa da Vida	Sociedade Civil	política
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	Sociedade Civil	técnica
Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero - ANIS	Sociedade Civil	política
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	técnica
Escola de Gente	Sociedade Civil	política
Associação de Desenvolvimento da Família - ADEF	Sociedade Civil	técnica
Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	Sociedade Civil	política
Individual. ela é chamada na hora para falar de sua experiência da interrupção	Individual	depoimento pessoal
individual	Individual	técnica
individual - indicado pela PGR	Individual	técnica
Conselho Federal de Direitos da Mulher	Poder Executivo - União	política
individual - indicado pela PGR	Individual	técnica
Conectas Direitos Humanos e Centro de Direitos Humanos	Sociedade Civil	técnica
Conselho Nacional de Direitos da Mulher	Poder Executivo - União	técnica
Associação Brasileira de Psiquiatria	Associação de classe/profissional	técnica

#### 4. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
PGR - Procurador Geral da República	Ministério Público	Jurídica
AGU- Advogado Geral da União	Poder Executivo - União	Jurídica
Defensor Público-Geral da União	Defensoria Pública	Técnica
Secretário de Atenção da Saúde do Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	Técnica
Conselho Federal OAB	Associação de classe/profissional	Jurídica
AMB- Associação Médica Brasileira	Associação de classe/profissional	Técnica
Professor PUC/SP e Juiz de Direito	Individual	Técnica
Presidente do Conselho Nacional de Saúde - CNS	Poder Executivo - União	Técnica
Presidente da CONASEMS - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	Associação de classe/profissional	Técnica
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	Técnica
Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas	Poder Executivo - Estado	Técnica
Procuradoria Geral do Rio de Janeiro	Poder Executivo - Estado	Técnica
Representante do Fórum Nacional dos Procuradores-Gerais das Capitais Brasileiras	Associação de classe/profissional	Técnica
FIOCRUZ	Órgão da Administração Pública	Técnica
Defensor Público Chefe da União Substituto	Defensoria Pública	Técnica
Ex-Ministro da Saúde e Diretor-Geral do Hospital do Coração em São Paulo	Individual	Técnica
Presidente do Conselho Nacional de Secretários da Saúde - CONASS	Associação de classe/profissional	Técnica
Associação Nacional do Ministério Público de Contas	Associação de classe/profissional	Técnica
Defensor Público do Estado de São Paulo	Defensoria Pública	Técnica
Associação Nacional do Ministério Público da Saúde	Associação de classe/profissional	Jurídica

Confederação Nacional dos Municípios	Associação de classe/profissional	Técnica
Coordenação Geral da Política de Alimentos e Nutrição do departamento de Atenção Básica	Poder Executivo - União	Científica/acadêmica
Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas	Poder Executivo - União	Técnica
Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo	Poder Executivo - Estado	Técnica
ANVISA	Órgão da Administração Pública	Técnica
	Individual	Técnica
ONG Grupo Hipupiara Integração e Vida	Sociedade Civil	Política
Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, Instituto do Câncer do Estado de São Paulo e da Faculdade de Medicina da USP	Órgão da Administração Pública	Técnica
Hospital das Clínicas de Porto Alegre e Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Universidade	Técnica
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	Técnica
Procuradoria Geral do Rio Grande do Sul	Poder Executivo - Estado	Jurídica
Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário	Grupo de Pesquisa	Técnica
CNPG - Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça do Ministério Público dos Estados da União	Associação de classe/profissional	Técnica
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	Técnica
Juiz 5ª Vara Federal de Recife	Poder Judiciário	Política
	Individual	Jurídica
Associação Brasileira de Grupos de Pacientes Reumáticos	Sociedade Civil	Técnica
Conectas Direitos Humanos	Sociedade Civil	Jurídica
Associação Brasileira de Amigos e Familiares de Portadores de Hipertensão Arterial Pulmonar	Sociedade Civil	Técnica
Ex-secretário de Saúde do Município de São Paulo	Individual	Técnica
Associação Brasileira de Mucopolissacarídeos	Sociedade Civil	Técnica
Associação Brasileira de Assistência à Mucoviscidose	Sociedade Civil	Técnica
Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica	Associação de classe/profissional	Técnica

Diretor Executivo do Hospital das Clínicas de São Paulo	Órgão da Administração Pública	
	Individual	Técnica
	Individual	Técnica
	Individual	Técnica
Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero - ANIS	Sociedade Civil	Técnica
	Poder Executivo - União	Política
Defensor Público-Geral da União	Defensoria Pública	
Individual	Individual	
Fórum Nacional dos Procuradores-Gerais das Capitais Brasileiras	Associação de classe/profissional	
Departamento de Assistência Farmacêutica	Poder Executivo - União	
AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros	Associação de classe/profissional	
Colégio Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e Territórios	Associação de classe/profissional	
Defensoria Pública do Estado de São Paulo	Defensoria Pública	

## 5. QUOTAS

Organização	Tipo de Participante	Tipo de Apresentação
PGR- Procuradoria Geral da República	Ministério Público	Jurídica
OAB - Ordem dos Advogados no Brasil	Associação de classe/profissional	Jurídica
AGU- Advogado Geral da União	Poder Executivo - União	Jurídica
Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial	Poder Executivo - União	Outras
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Poder Executivo - União	Científica/acadêmica
MEC - Ministério da Educação	Poder Executivo - União	Técnica
FUNAI- Fundação Nacional do Índio	Órgão da Administração Pública	Outras
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Órgão da Administração Pública	Técnica

DEM- Democratas	Partido político	Jurídica
UnB- Universidade de Brasília	Universidade	Técnica
Indivíduo	Individual	Jurídica
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Universidade	Técnica
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Poder Legislativo	Política
Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Reserva de Quotas Sociais	Sociedade Civil	Jurídica
Indivíduo?	Individual	Científica/acadêmica
Indivíduo	Individual	Científica/acadêmica
Indivíduo	Individual	Científica/acadêmica
Indivíduo	Individual	Científica/acadêmica
Fundação Cultural Palmares	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
Centro de Estudos Africanos da USP	Grupo de Pesquisa	Científica/acadêmica
Conectas Direitos Humanos	Sociedade Civil	Jurídica
Indivíduo	Individual	Científica/acadêmica
AFROBRAS - Sociedade Afro-brasileira de Desenvolvimento Sócio-Cultural e Fundação Zumbi dos Palmares	Sociedade Civil	Política
EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes	Sociedade Civil	Jurídica
Fundação Cultural Palmares	Sociedade Civil	Jurídica
Ação Educativa	Sociedade Civil	Técnica e política
CONEN - Coordenação Nacional de Entidades Negras	Sociedade Civil	Política
Geledés Instituto da Mulher Negra de São Paulo	Sociedade Civil	Política
Juiz Federal	Poder Judiciário	Jurídica
Individual	Individual	Política
?	Individual	
Movimento Negro Socialista	Sociedade Civil	Política
Movimento Pardo Mestiço Brasileiro e Associação dos Cablocos e Ribeirinhos da Amazônia	Sociedade Civil	Política
ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior	Associação de classe/profissional	Política e técnica
UNE - União Nacional dos Estudantes -	Sociedade Civil	Política
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro -	Universidade	Científica/acadêmica

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas	Universidade	Técnica
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora	Universidade	Técnica
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria	Universidade	Técnica
UEA - Universidade do Estado do Amazonas	Universidade	Técnica
UFSC - Universidade de Santa Catarina	Universidade	Técnica
AJUFE - Associação dos Juizes Federais	Associação de classe/profissional	Técnica
Individuo	Poder Legislativo	Política
Individuo	Individual	Depoimento pessoal
Individuo	Individual	Depoimento pessoal

Fonte: a autora

## 6. LEI SECA

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Legislativo	Poder Legislativo	Técnica
AGU- Advogado Geral da União	Poder Executivo - União	Jurídica
Associação de Medicina da UFRJ	Universidade	Técnica
DETRAN-DF - Departamento Estadual de Trânsito	Órgão da Administração Pública	Técnica
Universidade Cândido Mendes do Estado do Rio de Janeiro	Universidade	Acadêmica/científica
ONTRAN - Organização Nacional Trânsito e Vida	Sociedade Civil	
IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais	Sociedade Civil	Jurídica
ABRASEL - Associação Brasileira de Bares e Restaurantes	Associação de Empresas	Política
Trânsito e Vida	Sociedade Civil	Jurídica
CJLP - Comunidade de Juristas de Língua Portuguesa	Sociedade Civil	Política
Rodas da Paz	Sociedade Civil	Técnica
Legislativo	Poder Legislativo	Técnica
Associação de Parentes, Amigos e Vítimas de Trânsito (Trânsito amigo)	Sociedade Civil	Política
FBHA - Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentos	Associação de Empresas	Política
FENAPRF - Federação Nacional dos	Associação de	Técnica

Policiais Rodoviários Federais	classe/professiona I	
DETRAN-AC Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Acre	Órgão da Administração Pública	Técnica
Programa Vida Urgente (Fundação Thiago Gonzaga)	Sociedade Civil	Política
ABRAMET - Associação Brasileira de Medicina de Tráfego	Associação de classe/professiona I	Técnica
Secretaria Nacionais de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça	Poder Executivo - União	Técnica
ANADEP - Associação Nacional dos Defensores Públicos	Associação de classe/professiona I	Técnica
OAB/PA (Presidente da Comissão de Trânsito da Ordem dos Advogados do Brasil)	Associação de classe/professiona I	Técnica
Ministério Público do Paraná	Ministério Público	Técnica
Conselho Regional de Medicina do Paraná	Associação de classe/professiona I	Técnica
FUMTRAN - Fundo Municipal de Trânsito	Poder Executivo - Município	Técnica
Operação Lei Seca do Rio de Janeiro	Poder Executivo - Estado	Técnica
Sindicato de Hotelaria e Gastronomia de Porto Alegre/ Sindicato de Bares e Restaurantes do ES/ Sindicato de Bares e Restaurantes de SP	Associação de Empresas	Política
Departamento de Polícia Civil do DF	Poder Executivo - Estado	Técnica
Associação Brasileira de Psiquiatria	Associação de classe/professiona I	Técnica
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	Política
ABRABAR- Associação Brasileira de Bares e Casas Noturnas	Associação de Empresas	

Fonte: a autora

## 7. AMIANTO

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Secretaria de Vigilância da Saúde	Poder Executivo - União	Técnica
Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade ambiental	Poder Executivo - União	Técnica
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Poder Executivo - União	Técnica
Ministério de Minas e Energia	Poder Executivo - União	Política
Ministério da Previdência Social	Poder Executivo - União	Técnica
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo	Poder Executivo - Estado	Técnica
Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo	Poder Executivo - Estado	Técnica
FUNDACENTRO - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	Órgão da Administração Pública	Técnica
Individual	Individual	Científica/acadêmica
Individual	Individual	Científica/acadêmica
FIOCRUZ?	Órgão da Administração Pública	Técnica
FUNDACENTRO - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	Órgão da Administração Pública	Científica/acadêmica
InCor	Individual	Técnica
Individual	Individual	Técnica
FUNDACENTRO - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	Órgão da Administração Pública	Técnica
ANAMACO - Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção	Associação de Empresas	Política



## 8. TV POR ASSINATURA

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
ANCINE - Agência Nacional do Cinema	Órgão da Administração Pública	Técnica
	Individual	
Associação NEOTV	Associação de Empresas	Técnica
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Órgão da Administração Pública	Científico/acadêmico
IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	Sociedade Civil	Jurídica
ABRACI - Associação Brasileira de Cineastas	Associação de classe/profissional	Técnica
FGV - Direito Rio (Centro de Pesquisa em Direito e Economia)	Grupo de Pesquisa	Jurídica
ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusores	Associação de classe/profissional	Técnica
SINCAB - Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações	Sindicato	Jurídica
ABTA - Associação Brasileira de Televisão por Assinatura	Associação de Empresas	Técnica
Instituto Telecom	Sociedade Civil	Política
Pezco Microanalyses	Individual	Política
Associação Brasileira dos Programadores de TV por Assinatura	Associação de classe/profissional	Técnica
Centro de Estudos da mídia Alternativa Barão de Itararé	Grupo de Pesquisa	Técnica
ABTVU - Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF	Associação de Empresas	Jurídica
Intervozes Coletivo Brasil de Comunicação	Sociedade Civil	Técnica
	Poder Legislativo	Técnica
Ministério das Comunicações	Poder Executivo - União	Técnica
SKY Brasil Serviços Ltda.	Empresa	Técnica
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Órgão da Administração Pública	Técnica

EBC - Empresa Brasileira de Comunicação	Órgão da Administração Pública	
Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual	Associação de Empresas	Técnica
ABPITV - Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão	Associação de classe/profissional	Técnica
SIAESP - Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo	Associação de Empresas	Técnica
APRO - Associação Brasileira da Produção de Obras Visuais - Individual	Associação de Empresas	Técnica
Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda.	Individual	Técnica
União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura Capítulo Brasil e Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação	Empresa	Técnica
Motion Picture Association America Latina	Associação de classe/profissional	Jurídica
Televisão Cidade S.A	Associação de Empresas	Técnica
Fundação Cásper Líbero (TV Gazeta)	Empresa	Técnica
NEWCO Programadora e Produtora de Comunicação Ltda.	Empresa	Técnica

Fonte: a autora

## 9. LINHAS DE TRANSMISSÃO

Organização	Tipo de Participante	Tipo de Apresentação
Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A	Empresa	Técnica
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz	Órgão da Administração Pública	Científica/acadêmica
ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica	Órgão da Administração Pública	Técnica
IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor	Sociedade Civil	Jurídica
Ministério de Minas e Energia	Poder Executivo - União	Técnica

Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia	Associação de classe/profissional	Técnica
EPE - Empresa de Pesquisa Energética	Empresa	Técnica
Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava e Sociedade Amigos do Alto de Pinheiros	Sociedade Civil	Científica/a cadêmica
Individual	Individual	Técnica
IPT - Instituto de Pesquisa Tecnológicas do Estado de São Paulo	Órgão da Administração Pública	Científica/a cadêmica
Individual	Individual	Científica/a cadêmica
ELETROBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S/A	Órgão da Administração Pública	Técnica
CEPEDISA - Centro de Estudos e Pesquisas em Direito Sanitário	Grupo de Pesquisa	Científica/a cadêmica
ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico	Poder Executivo - União	Técnica
ABRATE – Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica	Associação de Empresas	Técnica
Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo	Universidade	Científica/a cadêmica
CEPEL - Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	Grupo de Pesquisa	Científica/a cadêmica
ABHO - Associação Brasileira de Higienistas Ocupacionais	Associação de classe/profissional	Técnica
CTEEP - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista	Empresa	Técnica
Individual	Individual	Técnica
Sinergia CUT - Sindicato dos Trabalhadores Energéticos do Estado de São Paulo	Sindicato	Científica/a cadêmica

Fonte: a autora

## 10. QUEIMADAS EM CANAVIAIS

Organização	Tipo de Participante	Tipo de Apresentação
MMA - Ministério do Meio Ambiente	Poder Executivo - União	Técnica
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Órgão da Administração Pública	Científica/acadêmica

COAGRO - Cooperativa Agroindustrial do Estado do Rio de Janeiro Ltda.	Associação de Empresas	Técnica
ALCOPAR - Associação dos Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná	Associação de Empresas	Técnica
ORPLANA - Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro Sul do Brasil	Associação de classe/profissional	Política
União Nordestina dos Produtores de Cana e Associação dos Fornecedores de Cana de Pernambuco	Associação de classe/profissional	Técnica
ESALQ/USP - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz	Universidade	Científica/acadêmica
ASCANA - Associação dos Plantadores de Cana do Médio Tietê	Associação de classe/profissional	Científica/acadêmica
FEPLANA - Federação dos Plantadores de Cana do Brasil	Associação de classe/profissional	Política
MPT - Ministério Público do Trabalho	Ministério Público	Técnica
UNICA - União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo	Associação de Empresas	Política
FAEP - Federação da Agricultura do Paraná e SIAPAR - Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado do Paraná	Associação de Empresas	Política
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	Órgão da Administração Pública	Científica/acadêmica
IEA - Instituto de Estudos Avançados da USP e ITV - Instituto Tecnológico Vale	Grupo de Pesquisa	Científica/acadêmica
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	Associação de Empresas	Política
ASSOMOGI - Associação Rural do Vale do Mogi	Associação de Empresas	Técnica
SIAMIG - Associação das Indústrias Sucroenergéticas do Estado de Minas Gerais	Associação de Empresas	Técnica
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento	Órgão da Administração Pública	Técnica
SINDAÇUCAR - Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco	Associação de Empresas	Política
FAEAL - Federação da Agricultura de Alagoas	Associação de Empresas	Técnica

SIFAEG - Sindicato da Indústria de Fabricação de Etanol do Estado de Goiás e SIFAÇUCAR - Sindicato da Indústria da Fabricação de Açúcar do Estado de Goiás	Associação de Empresas	Técnica
CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo	Órgão da Administração Pública	Técnica
Vereador do Município de Barretos SP	Poder Legislativo	Política
ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente	Associação de classe/profissional	Política
ANAMMA - Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente	Associação de classe/profissional	
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Sindicato	Política

Fonte: a autora.

## 11. REGIME PRISIONAL

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais	Associação de classe/profissional	
Defensoria Pública Geral do Estado do Rio Grande do Sul	Defensoria Pública	Técnica
Defensoria Pública da União	Defensoria Pública	Técnica
Defensoria Pública do Estado do Ceará	Defensoria Pública	Técnica
Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo	Defensoria Pública	Técnica
Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso	Defensoria Pública	Técnica
Defensoria Pública do Estado do Pará	Defensoria Pública	Técnica
Defensoria Pública do Estado de São Paulo	Defensoria Pública	Técnica
GCCrim/UNB - Grupo Candango de Criminologia	Grupo de Pesquisa	
Pastoral Carcerária	Sociedade Civil	Técnica
Conectas Direitos Humanos	Sociedade Civil	Técnica
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Desembargadora da 1ª câmara criminal)	Poder Judiciário	

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Juiz de Direito indicado pela presidência do tribunal)	Poder Judiciário	Técnica
Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (Grupo Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário)	Poder Judiciário	Técnica
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul	Ministério Público	Jurídica
Ministério Público do Estado de São Paulo	Ministério Público	Jurídica
Subsecretário de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro	Poder Executivo - União	
Secretário Adjunto de Administração Penitenciária do Estado do Mato Grosso	Poder Executivo - Estado	Técnica
Secretário-Executivo Adjunto da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Amazonas	Poder Executivo - Estado	
Agência Goiana do Sistema de Execução Penal	Poder Executivo - Estado	Técnica
Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado do Pará	Poder Executivo - Estado	
Coordenador do Sistema Penitenciário do Distrito Federal	Poder Executivo - Estado	
Conselho Nacional de Justiça (Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerários e de Medidas Socioeducativas)	Poder Executivo - União	Técnica
Conselho Nacional do Ministério Público	Ministério Público	Jurídica
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	Associação de classe/profissional	Jurídica
Secretário de Estado de Defesa Social do Estado de Minas Gerais	Poder Executivo - Estado	
Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado do Mato Grosso do Sul	Poder Executivo - Estado	Técnica
Secretário de Administração Penitenciária do Estado da Paraíba	Poder Executivo - Estado	Jurídica
Secretária de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado do Paraná	Poder Executivo - Estado	Técnica
Secretário da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul	Poder Executivo - Estado	Técnica

Secretário de Estado da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo	Poder Executivo - Estado	Técnica
Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional (Ministério da Justiça)	Poder Executivo - União	
Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Ministério da Justiça)	Poder Executivo - União	Técnica
Diretora do Departamento de Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Poder Executivo - União	
Deputado Federal Relator, do PL 299/1999	Poder Legislativo	Técnica

Fonte: a autora.

## 12. FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
PT - Partido dos Trabalhadores	Partido Político	Técnica
Individual	Individual	Jurídica
Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - DIREITO GV.	Universidade	
Individual	Individual	Política
Individual (Ex-ministro TSE)	Individual	
Individual (Ex-ministro TSE)	Individual	Técnica
Individual (Ex-ministro TSE)	Individual	Técnica
Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP	Associação de classe/profissional	Política
Conselho Federal da OAB	Associação de classe/profissional	Política
Individual (Ex-ministro STF)	Individual	
Individual (Ex-ministro STF)	Individual	
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil	Sociedade Civil	Jurídica
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	Partido Político	
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos	Grupo de Pesquisa	
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro	Universidade	Científica/acadêmica

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	Universidade	Científica/acadêmica
AVB- Agentes Voluntários do Brasil	Sociedade Civil	Técnica
Instituto Atuação	Sociedade Civil	Técnica
Individuais	Individual	Técnica
UNIRIO - Universidade Federal do Rio de Janeiro	Universidade	Jurídica
Secretaria Municipal de Governança Local de Porto Alegre/RS	Poder Executivo - Município	Técnica
UFRP - Universidade Federal do Paraná	Universidade	Jurídica
Individual	Individual	Técnica
CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público	Associação de classe/profissional	Técnica
PPS - Partido Popular Socialista	Partido Político	Técnica
Individual	Individual	Técnica
PSDB - Partido Social Democracia Brasileira	Partido Político	Técnica
Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas - USP	Grupo de Pesquisa	Política
Individual	Individual	
OAB/MT e Comissão Temática de Direito Eleitoral	Associação de classe/profissional	Técnica
Individual	Individual	Científica/acadêmica
MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral	Sociedade Civil	Técnica
ENM - Escola Nacional da Magistratura	Poder Judiciário	Técnico
Comissão de Juristas para Reforma do Código Eleitoral	Associação de classe/profissional	-
Transparência Brasil	Sociedade Civil	
ANPM - Associação Nacional dos Procuradores Municipais	Associação de classe/profissional	Política

Fonte: a autora.



### 13. BIOGRAFIAS NÃO AUTORIZADAS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
ABL- Academia Brasileira de Letras	Sociedade Civil	Jurídica
ABCD - Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas	Associação de classe/profissional	Jurídica
União Brasileira de Escritores	Associação de classe/profissional	Política
Individual	Individual	Técnica
ABPITV - Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão	Associação de Empresas	Técnica
OAB-SP Comissão de Direito Autoral	Associação de classe/profissional	Jurídica
Palavra Aberta	Sociedade Civil	Jurídica
Individual	Poder Legislativo	Jurídica
SICAV - Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual	Associação de Empresas	Jurídica
Individual	Poder Legislativo	Jurídica
Individual	Poder Legislativo	Jurídica
Sindicato Nacional dos Editores de Livro	Associação de classe/profissional	Técnica
IHGB - Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro	Sociedade Civil	Jurídica
Ministério da Cultura	Poder Executivo - União	Política
Associação Eduardo Banks	Sociedade Civil	Política
Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional	Poder Legislativo	Jurídica
API - Associação Paulista de Imprensa	Associação de Empresas	Técnica

Fonte: a autora.

## 14. MAIS MÉDICOS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
AGU - Advogado Geral da União	Poder Executivo - União	Política
CFM - Conselho Federal de Medicina	Associação de classe/profissional	Política
Ministério da Saúde	Poder Executivo - União	Política
Associação Médica Brasileira	Associação de classe/profissional	Política
Ministério da Educação	Poder Executivo - União	Técnica
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social	Sindicato	
Ministério Público do Trabalho	Ministério Público	Jurídica
CUT - Central Única dos Trabalhadores	Sindicato	Política
CONAP - Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública	Ministério Público	Jurídica
Frente Nacional de Prefeitos	Associação de classe/profissional	Técnica
CONASEMS - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	Associação de classe/profissional	Técnica
AMPASA - Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde	Associação de classe/profissional	Técnica
Ministério da Saúde- Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Poder Executivo - União	Técnica
TCU - Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas	Técnica
Individual - Deputado Federal pelo RS e Médico	Poder Legislativo	Política
Individual - Deputado Federal pelo Estado de GO e Médico	Poder Legislativo	Política
Individual - médico participante do programa mais médicos	Individual	Política
CNTU - Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados	Associação de classe/profissional	Política
Associação Nacional dos Médicos Residentes	Associação de classe/profissional	Depoimento Pessoal
Associação Brasileira de Educação Médica	Associação de classe/profissional	Técnica
Conectas direitos humanos	Sociedade civil	Jurídica
Associação Ordem dos Bacharéis do Brasil	Associação de classe/profissional	Jurídica
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Órgão da Administração Pública	Técnica

Fonte: a autora.

## 15. DIREITOS AUTORAIS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Senado	Poder Legislativo	Política
UBC - União Brasileira de Compositores	Associação de classe/profissional	Jurídica
Senado	Poder Legislativo	Política
ECAD (requerente) Escritório Central de Arrecadação	Associação de empresas	Política
Câmara dos Deputados	Poder Legislativo	Política
ABRAMUS (requerente) - Associação Brasileira de Música e Artes	Associação de classe/profissional	Política
Ministério da Cultura	Poder Executivo - União	Técnica
FILAIE - Federação Ibero - Latinoamericana de Artistas, Intérpretes e executantes	Associação de classe/profissional	Técnica
SBAT- Sociedade Brasileira de Autores Teatrais	Associação de classe/profissional	Política
Individual	Individual	Técnica
GAP - Grupo de Ação Parlamentar Pró-música	Sociedade Civil	Técnica
União Brasileira de Editoras de Músicas	Associação de Empresas	Técnica
Ministério das Relações Exteriores	Poder Executivo - União	Jurídica
Individual	Individual	Política
Conselho de Comunicação do Congresso Nacional (representante da sociedade civil) e ITS - Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro	Sociedade Civil	Jurídica
EAESP/SP - Escola de Administração de Empresa	Universidade	Acadêmico/científico
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Órgão da Administração Pública	Jurídica
Individual	Individual	Jurídica
UNS Produções Artísticas e UNS e OUTROS Produções e filmes	Associação de empresas	Política
Associação de Roteiristas	Associação de classe/profissional	Técnica
Inter Artis Brasil - Instituto Latino de Direito e Cultura e Associação de Gestão Coletiva de Artistas e Intérpretes do Audiovisual do Brasil	Associação de classe/profissional	Técnica

Ibope Inteligência - Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística	Empresa	Científica/acadêmica
Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual	Grupo de Pesquisa	Jurídica
Individual	Individual	Técnica

Fonte: a autora.

## 16. INTERNAÇÃO HOSPITALAR SUS

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
PGR - Procurador Geral da República	Ministério público	Jurídica
Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul	Associação de classe/profissional	Política
Ans - Agência Nacional de Saúde Suplementar	Órgão da administração pública	Jurídica
Estado do Rio Grande do Sul	Poder executivo - Estado	Jurídica
FENAESS - Federação dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde	Associação de empresas	Política
CNS - Conselho Nacional de Saúde e Conselho Estadual de Saúde do Rs.	Poder executivo - União	Política
Individual	Individual	Técnica
CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde	Associação de classe/profissional	Política
CONASEMS - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde	Associação de classe/profissional	Jurídica
Município de Canela/Rs	Poder executivo - Município	Jurídica
CMB – Confederação Das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas	Associação de empresas	Técnica
ANTC - Associação Nacional Dos Auditores de Controle Externo Dos Tribunais de Contas do Brasil	Associação de classe/profissional	Técnica
ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva	Sociedade civil	Política
União - Ministro de Estado da Saúde	Poder executivo - União	Técnica

Fonte: a autora.

## 17. ENSINO RELIGIOSO

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	Sindicato	Política
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação	Associação de classe/profissional	Jurídica
CONIB - Confederação Israelita do Brasil	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Sociedade Civil	Política
CBB - Convenção Batista Brasileira	Sociedade Civil	Técnica
FEB - Federação Espírita Brasileira	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
FAMBRAS - Federação das Associações Muçulmanas do Brasil	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
Federação Nacional do Culto Afro-Brasileiro e Federação de Umbanda e Candomblé de Brasília e Entorno	Sociedade Civil	Técnica
Igreja Assembleia de Deus Ministério de Belém e Convenção Geral das Assembleias de Deus no Brasil	Sociedade Civil	Técnica
Convenção Nacional das Assembleias de Deus Ministério de Madureira	Sociedade Civil	Política
LIHS - Liga Humanista Secular do Brasil	Sociedade Civil	Política
Sociedade Budista Brasileira	Sociedade Civil	Técnica
Centro de Raja Yoga Brahma Kumaris	Sociedade Civil	Técnica
Igreja Universal do Reino de Deus	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
ANIS - Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
Observatório da Laicidade na Educação	Grupo de Pesquisa	Técnica
AMICUS DH - Grupo de Atividade de Cultura e Extensão da Faculdade de Direito da USP	Grupo de Pesquisa	Jurídica
Comissão Permanente de Combate às Discriminações e Preconceitos de Cor, Raça, Etnia, Religiões e Procedência Nacional	Poder Legislativo	Jurídica
Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados	Poder Legislativo	Política
Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação	Sociedade Civil	Jurídica
FONAPER - Fórum Nacional Permanente do Ensino Religioso	Sociedade Civil	Técnica

ASSINTEC - Associação Inter-Religiosa de Educação e Cultura	Sociedade Civil	Técnica
Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação	Poder Executivo - União	Técnica
Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Poder Executivo - União	Técnica
ANPTECRE - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Teologia e Ciências Da Religião	Grupo de Pesquisa	Técnica
IAB - Instituto dos Advogados	Associação de classe/profissional	Política
ANAJUBI - Associação Nacional de Advogados e Juristas Brasil-Israel	Associação de classe/profissional	Técnica
Frente Parlamentar Mista Permanente em defesa da Família	Poder Legislativo	Política
Arquidiocese do Rio de Janeiro	Sociedade Civil	Técnica
Conectas Direitos Humanos	Sociedade Civil	Jurídica
Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ	Grupo de Pesquisa	Política

Fonte: a autora.

## 18. USO DE DEPÓSITO JUDICIAL

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Governo do Rio de Janeiro	Poder Executivo - Estado	Técnica
Governo de Minas Gerais	Poder Executivo - Estado	Técnica
Governo de São Paulo	Poder Executivo - Estado	
Governo do Rio Grande do Sul	Poder Executivo - Estado	Técnica
Governo do Ceará	Poder Executivo - Estado	
Governo da Paraíba	Poder Executivo - Estado	Técnica
Governo do Piauí	Poder Executivo - Estado	
Governo do Distrito Federal	Poder Executivo - Estado	Técnica
Governo da Bahia	Poder Executivo - Estado	Técnica

Município de São Paulo	Poder Executivo - Município	Técnica
Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados	Associação de classe/profissional	Política
Fórum Nacional de Procuradores-Gerais	Associação de classe/profissional	Técnica
Banco Central do Brasil	Órgão da Administração Pública	Técnica
Banco do Brasil	Órgão da Administração Pública	Jurídica
FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos	Associação de Empresas	Técnica
CEF - Caixa Econômica Federal	Órgão da Administração Pública	Jurídica
Confederação Nacional das Instituições Financeiras	Associação de Empresas	Política
STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Poder Executivo - União	Técnica
Ministério da Fazenda	Poder Executivo - União	
Confederação Nacional dos Servidores Públicos e Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário	Sindicato	Técnica
Individual	Poder Legislativo	Técnica
Individuais ? Bancada?	Poder Legislativo	Técnica
Confederação Nacional dos Municípios	Associação de classe/profissional	Técnica
Frente Nacional dos Prefeitos	Associação de classe/profissional	Política
CNI - Confederação Nacional da Indústria	Associação de Empresas	Jurídica
<b>Erro! Vínculo não válido.</b>	Associação de classe/profissional	Política
Individual	Individual	
Individual	Individual	Técnica
Individual	Individual	Técnica
Individual	Individual	Técnica
Individual	Individual	Técnica
Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil	Associação de classe/profissional	Técnica
Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais	Associação de classe/profissional	Jurídica
Tribunal de Contas da Paraíba	Tribunal de Contas	Jurídica

Tribunal de Contas do Rio de Janeiro	Tribunal de Contas	Técnica
Conselho Nacional de Política Fazendária	Poder Executivo - União	Técnica
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul	Poder Judiciário	Técnica
Individual	Poder Legislativo	Política
Câmara dos Deputados	Poder Legislativo	Jurídica
Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas	Jurídica
Ministério da Fazenda	Poder Executivo - União	Jurídica
Associação dos Magistrados Brasileiros	Associação de classe/profissional	Técnica
OAB- Ordem dos Advogados do Brasil e IASP - Instituto Adventista de São Paulo	Associação de classe/profissional	Política

Fonte: a autora.

## 19. NOVO CÓDIGO FLORESTAL

<b>Organização</b>	<b>Tipo de Participante</b>	<b>Tipo de Apresentação</b>
Individual	Individual	Científica/acadêmica
Laboratório de Geoprocessamento da ESALQ/USP	Universidade	Científica/acadêmica
Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas	Grupo de Pesquisa	Científica/acadêmica
Individual	Individual	Técnica
Associação Brasileira de Limnologia	Associação de classe/profissional	Técnica
Câmara dos Deputados? Ou individual?	Poder Legislativo	Técnica
Universidade Federal de Lavras	Universidade	Técnica
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	Associação de Empresas	Técnica
SPA/MAPA - Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Poder Executivo - União	Técnica
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Órgão da Administração Pública	Técnica



ISA - Instituto Socioambiental	Sociedade Civil	Técnica
Individual	Individual	Técnica
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Órgão da Administração Pública	Política
IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia	Sociedade Civil	Científica/acadêmica
FPA - Frente Parlamentar Ambientalista	Poder Legislativo	Política
EESP/SP - Centro de Estudos do Agronegócio da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas	Grupo de Pesquisa	Técnica
Serviço Florestal Brasileiro e Secretaria Executiva do Ministério do Meio ambiente	Poder Executivo - União	Técnica
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra	Sociedade Civil	Política
Individual	Individual	
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Órgão da Administração Pública	Técnica
ANA - Agência Nacional de Águas	Órgão da Administração Pública	Técnica
INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia	Órgão da Administração Pública	Técnica
Abrampa - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente	Associação de classe/profissional	Técnica

Fonte: a autora.