



Tatiane Bolsonaro Guimarães

**OS PAPÉIS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF: um
estudo do caso do Financiamento de Campanhas
Eleitorais por pessoa jurídica (ADI 4650)**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público - SBDP,
sob orientação da
Professora Luciana de
Oliveira Ramos.**

SÃO PAULO

2018

AGRADECIMENTOS

De início, agradeço à minha orientadora, Luciana Ramos, que me orientou, me acompanhou e me ajudou do início ao fim com conselhos, revisões e sugestões que vou para sempre lembrar e usar na minha vida acadêmica. Também agradeço às minhas tutoras, Natália Godoy e Maria Valtão, que me acompanharam desde o início, trocando experiências e me acalmando quando era preciso.

Também agradeço à Coordenação da SBDP: Mariana Vilella, Rebeca Souza e Yasser Gabriel. Sem vocês, nós, SBDPinhos, nunca poderíamos ter essa experiência incrível que é a Escola de Formação Pública (EFp). Obrigada por todo o suporte, toda a dedicação e todo o companheirismo durante esse ano. Agradeço, acima de tudo, por formar esse grupo de alunos que fez o meu 4º ano ser o melhor dos meus anos durante a graduação em Direito.

Com isso, chego aos meus agradecimentos à 21ª Turma da EFp. Eu não tenho palavras que possam expressar como vocês foram importantes para mim. Seja nas centenas de notificações no nosso grupo no Whatsapp, seja nos momentos pré, durante e pós às aulas, ou ainda pelos momentos de desabafos, ajudas e conselhos – vocês fizeram o meu ano.

Agradeço, também, imensamente o pessoal do Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação, da FGV-Direito/SP. Obrigada por esses anos de orientação, suporte e companheirismo. Aprendi e aprendo diariamente muito com vocês.

Sou muito grata, também, aos meus pais e à minha irmã. Sem o suporte de vocês toda essa minha experiência na Escola de Formação não teria sido possível.

Por fim, mas não menos importante, sou imensamente grata ao meu namorado, João Pedro F. Salvador. Você foi e é minha fonte de inspiração e meu porto seguro. Obrigada por todo o suporte em todos os momentos de desabafos, por todo o apoio que precisei e, também, pelo respeito ao meu jeito de trabalhar. A gente sabe que não é fácil essa vida acadêmica e te agradeço demais por entender e me apoiar.

RESUMO

Essa monografia pretende, com base em um instrumental teórico sobre os papéis da Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal (STF), analisar no caso do julgamento do Financiamento De Campanha Eleitoral por pessoa jurídica (ADI 4650) qual ou quais papéis podem ser constatados – no ponto de vista dos próprios Ministros e dos Expositores que participaram da Audiência em 2013. Recentemente, há um grande uso das Audiências Públicas nos julgamentos do STF que, dependendo do tema julgado, pode ter interferências concretas em âmbitos que extrapolam o jurídico, como o uso de tecnologias (como o caso do Bloqueio do Whatsapp) e o funcionamento da democracia brasileira. Assim, mapeou-se o debate sobre os papéis das Audiências Públicas na literatura brasileira, chegando-se a 4 papéis principais: fonte de informações técnicas e científicas, democratização do Judiciário, legitimação da decisão do STF e lobby. Com isso, foram analisadas todas as citações feitas pelos Ministros da Audiência Pública – seja por referência aos expositores, ao que eles falaram ou ao instituto da Audiência em si – e foram identificados todos os papéis, exceto o lobby. Por fim, foi feita uma entrevista por questionário online (*survey*) para verificar o ponto de vista dos expositores da Audiência Pública em estudo sobre os papéis dela – análise feita em leitura conjunta com a leitura do que estes também trazem em suas falas, na Transcrição da Audiência Pública disponível no site do STF. Além da constatação desses papéis seja no ponto de vista dos Ministros, seja no dos Expositores, construiu-se a hipótese de um novo papel, não encontrado no estudo da literatura nacional: o de autoexposição dos expositores da Audiência.

Palavra-chave: Audiência Pública no STF; Supremo Tribunal Federal; Expositores; Papel da Audiência Pública; ADI 4650.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
ER	Emenda Regimental
STF	Supremo Tribunal Federal
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
METODOLOGIA.....	10
1. Pergunta de Pesquisa.....	10
2. Análise do Acórdão e da Audiência Pública.....	11
3. Pesquisa por Entrevista: <i>survey</i>	13
CAPÍTULO 1 - Audiências Públicas.....	16
1.1. A Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal	16
1.2. O funcionamento das Audiências Públicas	17
1.3. Os diferentes papéis das Audiências Públicas	20
CAPÍTULO 2 - A Audiência Pública no caso do Financiamento de Campanha (ADI 4650)	32
2.1. O caso.....	32
2.2. A Audiência Pública.....	33
2.3. O Acórdão	35
CAPÍTULO 3 - A visão dos expositores da Audiência Pública	44
3.1. A exposição na Audiência Pública.....	44
3.2. A <i>Survey</i>	47
CONCLUSÃO	56
BIBLIOGRAFIA.....	60
LISTA DE APÊNDICES.....	63
Apêndice 1: Audiências Públicas no Tempo.....	63
Apêndice 2: Comparação entre Cronogramas e Transcrição da Audiência Pública	63
Apêndice 3: Expositores presentes	63
Apêndice 4: Relatório de Respostas da <i>survey</i>	64
Apêndice 5: Resposta <i>survey</i> - Professor convocado não expositor	70

INTRODUÇÃO

A Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal (STF) foi criada na década de 1990, mas foi só em 2007 que começou a ser utilizada. Fruto de um processo de abertura do STF à sociedade, ela compõe um conjunto de instrumentos¹ que permitem o acesso ao Tribunal pelos cidadãos brasileiros – seja como juristas, como acadêmicos ou como representantes de organizações da sociedade civil².

Mas quando se fala em Audiência Pública³, não está claro qual é o seu papel na jurisdição constitucional brasileira. Percebe-se haver grande relevância do instituto, já que foi muito bem visto e recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro⁴. No entanto, não se sabe exatamente qual seria a sua função, ou ainda, a sua importância no julgamento de ações no controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

As decisões tomadas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade surtem efeitos vinculantes e abrangentes a todos os cidadãos brasileiros. Por esta razão, os Ministros, em seus votos no caso da proibição de doações de campanhas por pessoas jurídicas (ADI 4650), apontam a dificuldade de se delimitar a atuação do STF em casos

¹ Sejam eles: a Audiência Pública, o *amicus curiae* e os pareceres requisitados pelos Ministros.

² Como o colunista da Folha de São Paulo, Felipe Recondo, apontou em sua publicação no ano de 2017, há uma grande diferença do que se enxergava do STF antes e depois da Constituição Federal de 1988. Ele traz a visão de Aliomar Baleeiro na década de 60: "Baleeiro descreveu um Supremo bastante distinto do que é hoje. A Constituição de 1967 estabelecia atribuições bastante tímidas se comparadas às competências dadas pela Constituição de 1988. As sessões do tribunal não eram transmitidas pela TV Justiça. Nem o áudio dos julgamentos podia ser gravado ou transmitido pelos jornalistas. Não havia na Corte comitê de imprensa para facilitar o trabalho dos repórteres. Até porque os jornais se concentravam na cobertura do Executivo e do Legislativo. O Supremo só era notícia quando um caso polêmico era levado a julgamento." Em contraposição, o colunista aponta haver, hoje, um protagonismo das pesquisas sobre o STF: "Nas universidades, multiplicam-se as pesquisas sobre Supremo, controle de constitucionalidade, ativismo judicial e tantos outros temas relacionados ao tribunal. Os jornais reservam cada vez mais espaço nas suas páginas para as decisões do STF. Emissoras de rádio e TV popularizam o debate sobre a Corte." Ver mais em: RECONDO, Felipe. Supremo, esse famoso desconhecido. *Folha de São Paulo*. 09 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2DCbS6D>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

³ Vale ressaltar, aqui, que esse instituto será melhor explicado e definido no Capítulo 1.

⁴ Como vemos na notícia de 2011, publicada no site Consultor Jurídico, houve grande euforia dos juristas ao receber a Audiência Pública no ordenamento brasileiro: "Ali era a possibilidade de o Tribunal trazer para suas hostes a população brasileira. Era, ao nosso sentir, mais um importante passo na concretização do ideal de "sociedade aberta dos intérpretes da Constituição". Um Poder formado por agentes sem mandato popular, estaria, portanto, tentando se legitimar." – Ver mais em: LEAL, Saul Tourinho. Apesar de abertura, Supremo não representa o povo. *Consultor Jurídico*. 23 mai. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2FBSH9r>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

essencialmente políticos, como é o caso objeto de estudo desta monografia. O próprio Ministro relator do caso, o Ministro Luiz Fux, relata essa dificuldade, ao afirmar, em breve síntese, três pontos centrais a serem enfrentados acerca do tema. O primeiro é saber se o Poder Judiciário, ou melhor, o STF, possui espaço legítimo para apreciar temas que abrangem questões sensíveis do processo democrático, podendo interferir neste, como é o caso do financiamento de campanhas eleitorais. Em segundo lugar, se houver este campo de atuação do Tribunal, há dificuldades em se delimitar a exata extensão desse controle jurisdicional para não haver uma indevida e uma inconstitucional interferência judicial no âmbito de atribuições dos poderes políticos. Por fim, é oneroso entender se esta eventual atuação do STF é em si uma forma de barrar possíveis rediscussões da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral⁵.

O caso em estudo (ADI 4650), como se viu, trata do “Financiamento de Campanha” e o fim das doações por pessoas jurídicas. A ADI foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil (CFOAB) em face da disciplina normativa vigente à época sobre o financiamento de campanhas eleitorais, especificamente no que diz respeito à doação por pessoas jurídicas e pessoas naturais.

Em breve explicação, o CFOAB, em sua argumentação, alegou que os limites de doações, à época, criavam assimetria entre os participantes da disputa política e geravam dependência em relação ao poder econômico – já que não havia lei específica para cada eleição. Com isso, alegou haver, na

⁵ “A ação direta ora em análise suscita uma reflexão acerca dos limites e possibilidades da jurisdição constitucional em um Estado Democrático de Direito porquanto conclama que esta Suprema Corte se pronuncie acerca da validade jurídico-constitucional das normas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais – um dos pontos nucleares do nosso sistema político. Daí que a incursão em seu mérito depende do enfrentamento prévio de três pontos centrais, os dois primeiros expressamente suscitados pela Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: 1o) saber se o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, possui algum espaço legítimo para apreciar temas que atingem o núcleo do processo democrático, como é o caso do financiamento de campanhas eleitorais; se houver tal campo de atuação, 2o) delimitar a exata extensão desse controle jurisdicional para não restar caracterizada indevida (e, portanto, inconstitucional) interferência judicial no âmbito de atribuições conferidas precipuamente aos poderes políticos; 3o) definir se eventual pronunciamento da Corte é em si interditando a rediscussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão ADI 4650/2015, Plenário, rel. Min. Luiz Fux, DJ. 17.09.2015)

época, uma violação a diversos princípios, como o da isonomia, democrático, republicano e o da proporcionalidade.

A ADI foi julgada em definitivo em 12/11/2015 e o STF, por maioria, julgou procedente em parte o pedido formulado pelo CFOAB, declarando inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Já em relação às pessoas físicas, suas contribuições persistiram legais, sendo regidas pela Lei nº 9.504/97, em vigor.

Esse mesmo caso foi objeto de estudo na monografia de Helena Hilme Funari, também aluna da SBDP no ano de 2017. Embora a presente pesquisa dialogue com o trabalho de Funari, elas possuem perspectivas diferentes a serem estudadas. A autora analisou, em síntese, a discussão sobre financiamento de campanha a partir das seguintes ideias:

pensar a configuração da democracia representativa; decidir quais agentes atuam no processo eleitoral através do financiamento de campanhas; conceber um instrumental capaz de controlar a legitimidade do processo político, entre outras questões de cunho não somente valorativo, mas que requerem como solução verdadeiros arranjos institucionais.⁶

No entanto, aqui, será estudada a Audiência Pública em si, e não o debate sobre a possibilidade ou não de Financiamento de Campanha Eleitoral por pessoa jurídica, como feito por Helena Funari em 2017. Dar-se-á foco na relação do instituto da Audiência Pública com o Tribunal, visando identificar os seus usos a partir dos diferentes pontos de vista, quais sejam, os pontos de vistas dos Ministros e dos Expositores na Audiência.

Não se pretende entender, em abstrato, qual seria o objetivo da Audiência Pública nos casos em que o STF se depara com a necessidade de convocá-la. Visa-se, baseado em um instrumental teórico, analisar o caso concreto escolhido do financiamento de campanhas, fazendo apontamentos e sugestões quanto aos papéis da Audiência Pública nesse caso em estudo. Com isso, esta Monografia está estruturada em 3 capítulos: (i) mapeamento da literatura sobre os papéis da Audiência Pública; (ii) identificação dos usos da Audiência Pública na ADI 4650 sob a ótica dos Ministros e (iii) identificação de usos da Audiência Pública pelos expositores ou declarações feitas por estes

⁶ FUNARI, Helena Hime. *Financiamento de Campanha Eleitoral no Supremo Tribunal Federal: uma análise à luz da teoria da competição política*. 2017. Disponível em <<https://bit.ly/2qXinJP>>. Acesso em: 20 nov. 2018, p. 9.

sobre os possíveis papéis deste instituto no caso em análise. Com isso, será possível o espelhamento dos dois focos de estudo ao que a doutrina aponta, resultando em uma constatação sobre as diversas formas que a Audiência Pública foi utilizada no caso da ADI 4650.

METODOLOGIA

1. Pergunta de Pesquisa

A partir do estudo de caso da Audiência Pública sobre o Financiamento de Campanha, ocorrida em 2013, essa monografia visa responder a seguinte pergunta: **Qual foi o papel da Audiência Pública segundo os votos dos Ministros do STF, no julgamento da ADI 4650, e a visão dos Expositores que dela participaram?**

Pretende-se, então, identificar as diversas funções de uma Audiência Pública no julgamento de uma ADI, sob a lente dos atores envolvidos nesse processo. Para isso, visa-se analisar se há e quais seriam as identificações entre os argumentos e fatos trazidos na Audiência Pública da ADI 4650 e os utilizados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal em sua decisão, resultante do controle concentrado de constitucionalidade, além de se explorar os indícios dados tanto pelos próprios Ministros quanto pelos expositores da Audiência Pública sobre o papel dela. Isso porque pretende-se descobrir se há um consenso, pelo menos na prática, sobre o papel que a Audiência Pública assume, de modo a entender, em geral, como ela é aproveitada e se é utilizada como um reforço da legitimidade dessas decisões que acabam inovando no ordenamento jurídico brasileiro (ou se servem a outro propósito - e qual este poderia ser).

A escolha do caso se deu pelos seguintes aspectos: (i) o processo é uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); (ii) a Audiência Pública foi realizada em 2013, ano em que se teve o maior índice de Audiências realizadas pelo STF (7 Audiências no total, dentro de uma média de 2,2 por ano⁷); (iii) apesar de ter sido feita há exatos 5 anos, o tema é de extrema relevância, já que regulamentou a dinâmica das campanhas eleitorais, dentre outras, de 2018 no Brasil⁸; (iv) há transcrição oficial da Audiência Pública - o

⁷ Vide **Apêndice 1: Audiências Públicas no Tempo**.

⁸ Aqui traz-se, como exemplos dessa relevância:

(a) a questão do "Fundão" – Ver mais em: TSE. *Eleições 2018: TSE divulga montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha*. 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2N0iCNv>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

E

(b) e outras formas de financiamento debatidas e utilizadas, como o "crowdfunding" – Ver mais em: RAMALHO, Renan. Doação a pré-candidato por meio de 'vaquinha virtual' estará

que permitiu o seu estudo em tempo para a produção desta monografia; (v) a Audiência Pública contou com 31 expositores dos mais variados grupos sociais (desde professores e institutos de pesquisa até advogados, partidos políticos, bispos e jornalistas); (vi) o Acórdão do processo está disponível - o que permitiu a análise dos argumentos do Tribunal e a identificação de argumentos e fatos apresentados na Audiência Pública, na decisão final; (vii) o tema afeta o processo eleitoral, que assegura, no Brasil, eleições livres, justas e periódicas – garantidoras da democracia brasileira.

Esse último ponto é fundamental para a escolha do caso. Por ser um caso relativo ao funcionamento das eleições, ao debater sobre o possível controle do financiamento de campanha, reduzindo as possibilidades de financiamento privado, indaga-se sobre a questão do controle de constitucionalidade e a legitimidade da decisão. Por ser uma decisão que poderia (e o fez) resultar em uma alteração do ordenamento brasileiro - retirando ou impondo limites ao que já existia no âmbito jurídico - questiona-se se a Audiência Pública estaria sendo usada, aqui, mais como um mecanismo de legitimação da decisão do STF frente à consulta a tantos grupos de representantes da sociedade trazidos na Audiência deste caso.

Já que se pretende identificar as diversas utilidades possíveis de uma Audiência Pública no controle concentrado de constitucionalidade, visa-se analisar os usos das citações da Audiência Pública, trazidas pelos Ministros do STF em seus votos, bem como o papel da Audiência Pública na visão dos expositores que dela participaram. Essas análises serão explicitadas nos próximos itens.

2. Análise do Acórdão e da Audiência Pública

A primeira parte da metodologia se baseia na análise do Acórdão frente à Audiência Pública. Para fazer um espelhamento do que se apresentou na Audiência Pública ao que foi trazido no Acórdão, limitou-se a análise às menções expressas da Audiência Pública nos votos dos Ministros.

liberada a partir desta terça; tire dúvidas. *G1*. 14 mai. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2FxqfvC>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Aqui, faz-se uma observação: a proposta inicial da monografia era pensar em uma identificação de todos os argumentos ou fatos usados nos votos que poderiam se relacionar ao que foi trazido pelos expositores na Audiência Pública. A transcrição da Audiência foi lida, assim como o Acórdão, mas, ao tentar classificar tudo que foi apresentado nos dois documentos em grandes categorias de argumento para, então, identificar as possíveis relações entre esses - seja de identidade, oposição etc - percebeu-se que esta tarefa seria inexequível dentro do prazo previsto para entrega da monografia. Impossível devido à falta de conhecimento de manejo de ferramentas, como softwares de análise qualitativa de argumentos, junto ao tempo escasso que se teria para estudar minimamente esse tipo de análise e desenvolver uma metodologia própria, para, então, alcançar o objetivo de mapear por completo os argumentos. Também se mostrou difícil fazer esse mapeamento total do que foi discutido nos votos e a sua relação com a Audiência Pública já que se levantou a possibilidade de haver argumentos que não só foram apresentados nesta Audiência, mas também poderiam ter sido apresentados - inicialmente - na petição inicial, contestação ou pareceres, impossibilitando determinar a real influência da Audiência por si só nos votos dos Ministros.

Assim sendo, foi escolhida a metodologia simplificada desta intenção inicial: o ponto de partida foi a análise das menções expressas à Audiência Pública nos votos, uma vez que, pelo menos nestes trechos, os Ministros realmente estão utilizando a Audiência Pública com alguma intenção. Na análise desse uso pelos Ministros, foi possível entender o que pretendiam ao trazer a Audiência em seus votos a partir de uma comparação desses trechos com (i) o mapeamento do que há de debate sobre o papel da Audiência Pública na literatura, na lei ou em declarações dos próprios Ministros sobre o assunto; (ii) a leitura do argumento apresentado na Audiência Pública, para verificar se o uso que cada Ministro deu ao seu argumento no voto é condizente ou não ao trazido pelos expositores - verificando, assim, qual foi o uso que este deu, em seu voto, às falas ou argumentos trazidos pelos convocados à Audiência.

3. Pesquisa por Entrevista: *survey*

De início, se esclarece que o objetivo desta parte da pesquisa é entender, a partir da percepção dos expositores na Audiência Pública, qual é ou quais são os papéis desse instrumento no âmbito da jurisdição constitucional. Assim, essa segunda e última parte da metodologia é baseada em entrevistas realizadas por meio de questionário online - a *survey*. No entanto, uma leitura apenas das respostas das entrevistas não é suficiente: a leitura da Audiência Pública foi feita como fonte complementar para captar a percepção dos Expositores sobre o papel do instituto.

Para a aplicação da *survey*, foi elaborado e enviado um questionário de 10 perguntas a todos os endereços de e-mail e perfis de Facebook e LinkedIn que foram encontrados dos convocados para a exposição na Audiência Pública. Pretendeu-se entender a relação dos Expositores com a Audiência, questionando-os sobre: o motivo da sua participação, o interesse no processo, a satisfação com os votos dos Ministros e os entendimentos dos próprios expositores sobre o papel da Audiência Pública. Para isso, as perguntas enviadas a eles foram as seguintes:

1. Esta foi a primeira vez que você participou de uma Audiência Pública no STF?
2. Como você descreveria essa experiência?
 - a. Muito satisfatória
 - b. Satisfatória
 - c. Regular
 - d. Ruim
 - e. Péssima
3. Como você ficou sabendo da possibilidade de participação?
4. O que te motivou a participar da audiência?
 - a. Interesse pessoal pelo tema
 - b. Interesse do grupo que representei/participava na época pelo tema
 - c. Outros (especifique)
5. Como foi o processo de preparação para a audiência?

6. Você teve contato prévio com os outros expositores? Se sim, para qual finalidade?
7. Você acompanhou o resto do processo da ADI 4650 (amicus curiae, decisão final etc)?
8. Na sua opinião, os argumentos que você expôs foram contemplados na decisão final da ADI 4650? Se não, por que você acha que isso aconteceu?
9. Qual é, na sua opinião, o papel de uma Audiência Pública no STF?
10. Com que grupo você se identifica?
 - a. Governo
 - b. Academia/Universidades
 - c. Magistrado
 - d. Advocacia
 - e. Sociedade Civil
 - f. Partidos Políticos
 - g. Ministério Público
 - h. Jornalistas
 - i. Grupos Religiosos
 - j. Outro (especifique)

Dos 31 expositores, apenas 7 responderam. Assim, esses resultados precisam ser analisados com cautela, a partir de um olhar qualitativo.

Ainda, dos 7 respondentes, 1 respondeu afirmando que, apesar de convocado, não participou da Audiência Pública, sob o argumento de que “não teria muito a acrescentar ao que outros especialistas foram lá falar”. Aproveitando este último contato, entendeu-se pertinente elaborar um questionário específico⁹ para este convocado, na tentativa de entender aspectos específicos deste caso como, por exemplo, como ele fora escolhido ou a própria ideia de papel da Audiência Pública. As perguntas enviadas a esse convocado foram:

1. Como foi o processo do convite para participar da Audiência Pública?
Como eles souberam que você poderia se interessar em ser expositor?

⁹ Vide **Apêndice 2: Comparação entre Cronogramas e Transcrição da Audiência Pública.**

2. O senhor teve contato com os expositores que participaram da Audiência Pública? Se sim, por quê?
3. O senhor acompanhou a Audiência Pública? O que você achou dela? Não teria adicionado nada mesmo?
4. O senhor acompanhou o processo inteiro da ADI, mesmo depois de declinar a participação na Audiência Pública?
5. Qual é o papel da Audiência Pública na sua opinião?

Apesar de não se poder generalizar os resultados obtidos, foi possível traçar uma linha de análise: (i) a leitura das respostas obtidas nos questionários concomitante à transcrição da Audiência Pública e (ii) a comparação das conclusões desta primeira análise com o que se encontrou sobre o debate a respeito os papéis da Audiência. Assim, fez-se uma reflexão sobre quais papéis, anteriormente identificados, foram indicados pelos Expositores e quais não o foram. Além disso, esta análise possibilitou a existência de novos papéis para a Audiência Pública, não discutidos pela literatura, como se verá a seguir.

CAPÍTULO 1 - Audiências Públicas

Este primeiro capítulo, além de contextualizar a legislação sobre a Audiência Pública no STF, especificando o contexto em que foi criada, o procedimento para a sua convocação, entre outras características, visa verificar, em textos nacionais, quais são os papéis que esta pode assumir na visão brasileira. Esse estudo servirá de respaldo instrumental para avaliar as conclusões que serão feitas a partir da análise do Acórdão e transcrição da Audiência Pública e, também, da *survey*.

Pretende-se, aqui, portanto, chegar a um mapa da discussão brasileira acerca dos papéis da Audiência Pública para, então, espelhar esse mapa nas conclusões dos dois capítulos seguintes.

1.1. A Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal

Em 2019, completar-se-ão 20 anos da criação de duas leis ordinárias - Lei 9868/1999 e 9882/1999 - que dispõem sobre os principais mecanismos de controle abstrato de constitucionalidade no Direito Brasileiro. Com isso, teremos o aniversário da criação da Audiência Pública, um mecanismo de consulta a especialistas para o esclarecimento de matéria ou circunstância de fato. No entanto, foi apenas em 2007 o primeiro uso deste instrumento no STF. No processo de julgamento de uma ADI que impugnava alguns dispositivos da Lei de Biossegurança, em que o Ministro Carlos Ayres Britto era o relator do caso, para a convocação da Audiência Pública, este invocou a aplicação dos parâmetros sobre essas Audiências previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados - já que não havia regulamento específico previsto para a sua realização. Interessante é observar que durante o intervalo temporal desde a criação do instituto (1999) até o primeiro uso (2007), o STF julgou 702.469 processos, dos quais 1.931 foram de controle de constitucionalidade concentrado sem nunca utilizar o mecanismo já existente¹⁰.

¹⁰ RAIS, Diogo. *Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 11.

O Ministro Gilmar Mendes¹¹ afirmou, na época da criação destas leis, que haveria uma clara inspiração na doutrina constitucional alemã häberliana¹² na criação desses mecanismos de participação nos processos julgados pelo STF. Já no início do debate sobre os possíveis papéis das Audiências Públicas, o Ministro defendeu que elas deveriam ser entendidas como um passo à democratização do Judiciário, atentando para a pluralidade social e a sua complexidade, na formulação das decisões constitucionais¹³.

No entanto, mesmo com a intenção de se efetivar uma iniciativa de “democratização do Judiciário”, foi apenas com a Emenda Regimental (ER) nº 29/2009, que alterou o Regimento Interno do STF para prever o procedimento das Audiências Públicas, possibilitando a sua convocação de forma mais transparente. Essa previsão também incentivou os Ministros a convocar tais audiências, tendo em vista que passaram a serem usadas com mais frequência pelo Tribunal: antes da Emenda Regimental, houve apenas um uso dela, enquanto que, posteriormente, houve um total de 17 em 9 anos¹⁴.

1.2. O funcionamento das Audiências Públicas

Aqui será feito um breve relatório sobre o funcionamento da Audiência Pública, analisando quem tem competência para convocá-la, quem pode ser convocado e como se dá esse procedimento.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira, DO VALE, André Rufino. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Observatório da Jurisdição Constitucional*, a. 2, 2008/2009, p. 76. Disponível em: <<https://bit.ly/2RWvkUd>>.

¹² Peter Häberle afirma que as Audiências Públicas, assim como os *amici curiae*, seriam uma forma legítima de “interpretação aberta da Constituição”. Não haveria mais a exclusividade dos juízes nessa interpretação constitucional. Assim, o autor defende que são mecanismos que permitem uma abertura (necessária) da Corte à sociedade, para que esta possa realizar a interpretação necessária. Ver mais em: HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira, DO VALE, André Rufino. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Observatório da Jurisdição Constitucional*, a. 2, 2008/2009, p. 5. Disponível em: <<https://bit.ly/2RWvkUd>>.

¹⁴ Ver mais em: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Transferência de Controle Acionário de Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e de suas Subsidiárias ou Controladas*. 29 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2FuDDke>>. Acesso em 20 nov. 2018.

A ER de 2009 adicionou dispositivos às leis de 1999, permitindo ao presidente do STF e ao relator do processo “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”¹⁵. Com isso, temos que essa nova regulamentação aumentou o rol de legitimados para convocar a Audiência Pública - já que antes era apenas o relator do processo que poderia fazê-lo.

No entanto, percebe-se que não houve preocupação com a fixação de critérios objetivos para essa convocação, já que subsistem motivos vagos, como a “grande relevância da matéria e interesse público envolvido” para haver a convocação. Aqui se encontra um grande problema: as ideias de “‘necessidade de esclarecimentos’ e “‘notória insuficiência das informações existentes nos autos’ conferem ao relator a discricionariedade total para decidir sobre a pertinência da chamada da audiência, sem que tenha de justificar suas razões”.¹⁶ É notável tal discricionariedade dos Ministros como mostra Ricardo Cesar Duarte, como exemplo do processo de julgamento da Lei da Anistia, em que houve recusa à convocação de Audiência Pública, sob o argumento de que sua realização “redundaria em inútil demora no julgamento do feito”, mesmo que seja inegável a relevância do tema¹⁷.

Como procedimento estabelecido pela ER de 2009, esse legitimado que convoca os expositores à Audiência Pública, o faz por meio de despacho, fixando o prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas, com base no

¹⁵ Conforme artigos do RISTF abaixo transcritos:

“Art. 13. São atribuições do Presidente:

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.”

“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.”

¹⁶ VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou Formalismo? O Impacto das Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal Brasileiro*. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 85.

¹⁷ DUARTE, Ricardo Cesar. *A utilização de Audiências Públicas no Judiciário: o caso da efetivação das políticas públicas de saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 53.

art. 154, parágrafo único do RISTF¹⁸. Após a seleção das pessoas a serem ouvidas na Audiência Pública, o Ministro que presidi-la determina a ordem dos trabalhos e fixa o tempo de exposição que cada uma tem para se manifestar.

Essa convocação tem como destinatários, de acordo com as leis de 1999, “pessoas com experiência e autoridade na matéria” para expor informações a respeito de temas de grande complexidade. Assim sendo, temos que a prioridade seria de pessoas de notório conhecimento técnico, reconhecido pela sociedade - os chamados *experts* ou autoridades no assunto em discussão no STF.

Essa limitação da convocação aos *experts* surtiria um efeito restritivo à participação da sociedade no Judiciário - contrapondo-se à ideia, já citada anteriormente, de democratizar o Judiciário. Assim, fazem-se algumas críticas: além da possibilidade de se excluir movimentos populares ou organizações da sociedade civil, Carolina Alves Vestena¹⁹ discorre sobre dois problemas principais. A começar pela (i) falta de critérios objetivos na escolha de um grupo seletivo de sujeitos convocados pode acarretar em uma elitização da participação das audiências públicas - já que são os sujeitos da elite que são reconhecidos pelos Ministros e, assim, convocados; além disso, (ii) ao procurar-se convocar sujeitos que defendem diferentes linhas argumentativas sobre o tema em julgamento, se passa a encará-los como defensores de uma das partes e estabelece-se um processo judicial análogo ao comum, o que impede de haver um diálogo aberto da sociedade com o

¹⁸ Art. 154, RISTF:

“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.”

¹⁹ VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou Formalismo? O Impacto das Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal Brasileiro*. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 86.

Judiciário, como propunha o Ministro Gilmar Mendes em 1999. Esses são riscos graves frente à ideia de se abrir o Judiciário à comunidade técnico-científica, de forma a garantir a exposição dos diversos pontos de vista.

Com isso, tem-se que o instituto da Audiência Pública é regulamentada pela ER de 2009, que adicionou diversos dispositivos às leis de 1999. Há, então, um controle pelo Ministro relator do processo ou presidente do STF em convocar, determinar os convocados e o tempo de sua exposição, além de estabelecer os pontos a serem questionados e a ordem da apresentação. Verifica-se, desde já, uma possível discricionariedade do Ministro convocador – ponto que será trabalhado em maior aprofundamento em seguida.

1.3. Os diferentes papéis das Audiências Públicas

No RISTF fica claro que o objetivo da Audiência Pública é “ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria” para o “o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante”²⁰. Pode-se entender este objetivo como o primeiro papel da Audiência Pública encontrado no decorrer da pesquisa. No entanto, há indicações, na doutrina brasileira, de outros papéis desempenhados pela Audiência Pública no STF que vão muito além da consulta à comunidade técnico-científica como prescrito nos artigos do RISTF, como democratização do Judiciário, legitimação da decisão do STF e se fala, até, em lobby.

Há, de início, uma grande ressalva em relação a este primeiro papel, apontada pela doutrina – o de ser fonte de informações técnicas e científicas. Mesmo que esteja disposto nos artigos emendados pela ER de 2009 e no RISTF que os convocados devam ser os chamados *experts* nos temas em

²⁰ Conforme artigos do RISTF transcritos abaixo:

“Art. 13. São atribuições do Presidente: XVII – convocar Audiência Pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.”

“Art. 21. São atribuições do Relator: XVII – convocar Audiência Pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante.”

juízo para o esclarecimento destes, há, ainda, a convocação de juristas. A doutrina considera que os Ministros do STF deveriam ser, por si mesmos, suficientes no esclarecimento de temas jurídicos, já que são indicados por, entre outras coisas, ter um notável saber jurídico. Assim sendo, Anna Cândida da Cunha Ferraz destaca que “parece afastar a possibilidade de, em sede de Audiência Pública, questionar-se fundamentos jurídicos para embasar a decisão judicial sobre a problemática existente nos autos”²¹, indicando ser adequada apenas a exposição de esclarecimentos e informações técnicas e científicas na Audiência Pública. Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas também trazem em seu relatório²² a ideia de que o legislador limitou a participação de um certo grupo como expositores das audiências públicas, excluindo, assim, os “especialistas em questões jurídicas”.

Com relação ao debate jurídico, entende-se que a Audiência Pública não é o espaço correto para se tratar de questões jurídicas. Não caberia o tratamento dessas questões na Audiência Pública, um mecanismo essencialmente regulado para o esclarecimento de dados técnicos e científicos.

No entanto, em consulta ao site do STF, na sessão “Perguntas Frequentes”²³, vemos que o próprio Tribunal define, em resposta à pergunta de número 2 – “Quem será ouvido em audiência pública?” -, que serão ouvidos os “[e]specialistas em questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas”. O Tribunal inclui, portanto, os especialistas em questões jurídicas, em oposição ao que os autores citados discorreram em suas obras. Pode-se entender, assim, haver uma interpretação extensiva do próprio Tribunal sobre os legitimados a serem convocados para a Audiência.

O segundo papel apontado pela doutrina – a democratização do Judiciário – foi bem recebido pela academia e grande parte dos juristas. Como

²¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Inovações na Jurisdição Constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid, n. 16, p. 107-163, 2012, p. 126.

²² LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018, p. 11.

²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Perguntas Frequentes*. Disponível em: <<https://bit.ly/2DE6H6a>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

indica a leitura, a seguir, de Ricardo Cesar Duarte da obra de Mônia Leal e Rosana Helena Maas, a participação da sociedade foi muito bem vista e recepcionada:

a maioria da comunidade jurídica festejou o instituto como a realização do modelo "håberliano" de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição, visto que a Audiência Pública foi interpretada como um instrumento que trouxe abertura e possibilitou uma democratização da jurisdição constitucional da Corte Suprema, capaz de ampliar e aprimorar o acesso à informação dos ministros.²⁴

Sendo assim, ao entender a Audiência Pública a partir desse papel, tem-se a criação de um novo espaço democrático. Pessoas que não teriam outra possibilidade de participar do controle concentrado de constitucionalidade passam a ser ouvidas pelo Tribunal. Afirma-se, assim, a ideia de realização da democracia participativa.

Uma observação válida trazida por Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas diz respeito ao controle da qualidade das informações apresentadas nas Audiências Públicas. A partir do momento em que se entende que o papel dessas audiências é trazer uma igualdade e pluralidade de participantes, admite-se que nem todos os participantes serão necessariamente autoridades na matéria em julgamento, podendo até serem entidades interessadas na causa em debate. Haveria, assim, uma falta de autoridade epistmica dos participantes, que, juntamente aos interesses conflitantes que representam, prejudicaria o objetivo previsto em lei das audiências públicas - o de esclarecer questões de fato. Reconhece-se, assim, a partir da defesa deste papel, o menor valor da qualidade da informação e d-se mais atenção à oportunidade de se ouvir a opinião da "sociedade aberta dos intérpretes da constituição"²⁵.

Indo além nessa questão, os autores trazem dois "riscos ao STF", originados pelo problema acima trazido. O primeiro é o de se ter soluções de

²⁴ LEAL, Mônia Clarissa Hennig. MAAS, Rosana Helena. Audiência Pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a lei de biossegurança como forma de ocorrência da figura do amicus curiae. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*. Unisinos, p. 40-49, 2010. apud DUARTE, Ricardo Cesar. *A utilização de Audiências Públicas no Judiciário: o caso da efetivação das políticas públicas de saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 49.

²⁵ LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018, p. 344.

questões jurídicas sendo definidas por questões de fato, diminuindo a importância da argumentação jurídica que circunda a questão por falha na cientificidade do debate. No entanto, é fato que a Audiência Pública se caracteriza como um momento de todo o processo de julgamento do caso específico; assim, ela por si só pode – e deve – ser essencialmente não jurídica, já que fica a cargo dos Ministros e de outros atores jurídicos (sejam Ministério Público, Defensoria Pública ou outros) a discussão jurídica do caso.

O segundo risco é a superação de disputas científicas com base em razões não científicas: poder-se-ia abrir portas para o chamado “lixo científico” (*junk science*) - “uma mistura de dados enviesados, inferências espúrias e malabarismos lógicos ‘costurados por pesquisadores cujo entusiasmo pela descoberta e pelo diagnóstico ultrapassa em muito suas habilidades’ “. ²⁶ Com isso, explicita-se o perigo dessa visão do papel da Audiência Pública em vista das possíveis consequências do modelo de escolha dos expositores. No entanto, defende-se cautela ao utilizar o argumento do *junk science*, já que é de difícil determinação o que seria bom ou mau para se poder negar ou não a ciência e, principalmente, os Ministros não possuem tal conhecimento. É justamente por não serem capazes de determinar o que é bom ou ruim que se tem a necessidade de se convocar o mais variado grupo de experts, com pontos de vista diversos para os Ministros desenvolverem o seu próprio instrumental para a composição de seus votos.

Diogo Rais Rodrigues de Moreira levanta brevemente a hipótese de que esta aproximação da sociedade com o Judiciário - seja qual for o mecanismo utilizado - na democratização desse Poder pode possivelmente reduzir a imparcialidade do Judiciário. O autor traz a ideia de que além de não serem eleitos os juízes, eles deveriam se pautar na mais profunda imparcialidade. Afirma, assim, que, por isso, sempre houve uma preocupação de se manter uma distância “segura” da população. No entanto, já de pronto afirma que

²⁶ HUBER, Peter. *Galileo's Revenge: Junk Science in the Courtroom*. New York: Basic Books, 1991, p. 3. apud LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018, p. 345.

essa imparcialidade não é diminuída por esse contato direto, mas que essa aproximação sofre certa resistência²⁷.

Por fim, Ricardo Cesar Duarte relembra no que consistiria esta realização da democracia participativa: quando a sociedade civil é realmente ouvida e quando os seus argumentos surtem tanto uma reflexão quanto um diálogo entre o STF e os participantes²⁸. No entanto, há uma crítica à configuração atual das Audiências Públicas a partir dessa lembrança, já que há tamanha discricionariedade e seletividade na realização dessas audiências, além da constatada pequena participação dos Ministros nelas²⁹. Entende-se haver um interesse do STF em se legitimar: na decisão de casos polêmicos - que não só se baseiam em dificuldades técnicas para se compreender e julgar - pois estes exigiriam um sentimento de concordância da sociedade, que poderia ser obtido a partir do argumento de que, na Audiência Pública, foi ouvida a sociedade e, a partir dessa participação, se tem uma decisão legítima.

Neste debate, trazemos o que Livia Gil Guimarães disserta em sua tese de mestrado, diferenciando a função de participação democrática da função de legitimação da decisão do STF. Sua explanação, no entanto, é uma crítica a esses dois papéis, afirmando que eles não conseguem ser realizados como era de se esperar, já que há problemas, por exemplo, "de acessibilidade e admissibilidade, estrutura rígida e falta de diálogo e interação, formalismo exacerbado, estrutura altamente judicializada e predileção pela escuta de grupos específicos"³⁰.

²⁷ RAIS, Diogo. *Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 28.

²⁸ DUARTE, Ricardo Cesar. *A utilização de Audiências Públicas no Judiciário: o caso da efetivação das políticas públicas de saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 55.

²⁹ Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas, em seu relatório, mostram que até a data da pesquisa feita, em quase metade das Audiências Públicas convocadas, apenas um Ministro estava presente, sendo que o número de Ministros presentes nunca chegou à metade do total de Ministros que compõem o Plenário (chegou a 4, em apenas 3 Audiências). Ver mais em: LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018, p. 354.

³⁰ GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 245.

É importante deixar claro que esse papel de legitimação da decisão do Tribunal pode estar intimamente ligado a um sentimento social de representatividade da sociedade no resultado do julgamento. Tem-se uma linha tênue entre esses dois aspectos: por um lado há a visão da sociedade perante a decisão e do outro a visão do Tribunal perante a sua própria decisão.

Dentro desse papel, há um ponto de vista minoritário trazido, aqui, no intuito de se esgotar as possibilidades levantadas pela literatura sobre o papel da Audiência Pública. Dentro deste ponto de vista, Ricardo Cesar Duarte discorre sobre a legitimidade não da decisão do STF, mas da decisão individual do relator do processo que convoca a Audiência. Como há uma prevalência do Ministro relator original em convocar a Audiência e, assim sendo, por ser dele a condução de todo o procedimento, conclui-se que, na verdade, esse mecanismo acaba sendo um canal de diálogo entre a sociedade e o relator, não entre a sociedade o Tribunal:

Assim, verificamos que o alcance da audiência junto aos demais ministros da Corte Constitucional fica muito restrito, pois as audiências acabam por serem eventos conduzidos e focados no ministro-relator original. Deixa de ser, assim, um instrumento de diálogo do STF com a sociedade, revelando-se, na verdade, apenas de um evento expositivo da sociedade civil para o ministro-relator, com o objetivo de legitimar uma determinada escolha que será posteriormente apresentada aos demais ministros, para julgamento.³¹

De acordo com esse entendimento, teríamos, nas Audiências Públicas, um mecanismo de legitimação da decisão do relator frente aos outros Ministros do STF. Este argumento ganha força junto à análise do relatório de Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas sobre a questão da participação dos Ministros e a citação por estes da Audiência Pública, principalmente quando estes são, essencialmente, os convocadores destas audiências³². A partir da análise de Lívia Gil Guimarães sobre o assunto, também ganha força

³¹ DUARTE, Ricardo Cesar. *A utilização de Audiências Públicas no Judiciário: o caso da efetivação das políticas públicas de saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 44.

³² Leal, Herdy e Massadas mostram, em seu relatório, que são poucos os Ministros que estão presentes nas Audiências Públicas (de 19 Audiências, em 9 houve a presença de apenas um Ministro) - como indicam na página 354. O quadro se agrava quando se percebe que esses poucos presentes são, essencialmente, os convocadores (página 358). Ver mais em: LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

o argumento de que o Ministro pode 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 posicionamento 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.³³

Desenvolvendo um pouco mais esse argumento (e retomando o que se concluiu no item 1.2), vale destacar que os Ministros convocadores não têm um ônus muito grande para fundamentar as suas escolhas no procedimento de convocação da Audiência Pública, junto ao fato de que os Ministros que normalmente estão presentes durante as exposições dos convocados são os próprios convocadores, há escolhas de expositores - e até interações na Audiência - que possam favorecer o ponto de vista do Ministro convocador. A decisão que acaba sendo legitimada é, na verdade, a do convocador, que possui poder e controle sobre as Audiências Públicas.

O último papel apontado pela doutrina é, na verdade, um papel trazido por Lívia Gil Guimarães, a partir da ideia de lobby. As Audiências Públicas, na opinião da autora, funcionariam como ferramenta e espaço para que tanto o STF quanto atores externos possam atuar em torno de políticas públicas. Além de poderem participar ativamente do debate em torno de certas políticas públicas, já que os grupos assumem posição privilegiada sendo ouvidos diretamente pelos Ministros, eles conseguem exercer influência no debate, por meio da apresentação de defesas e contra argumentos em prol de suas necessidades, como esclarece a autora:

[M]uitas 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 suas necessidades estruturais, como a própria manutenção do grupo.³⁴

³³ GUIMARÃES, Lívia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 248.

³⁴ *Ibid*, p. 73.

Pode-se entender aqui uma relação direta deste papel com a ideia de participação democrática no Judiciário. Poder-se-ia argumentar que, aqui, os grupos sociais que não tinham representação no STF, agora, têm possibilidades de acesso, crescendo o “sentimento de pertença ao espaço público” desses grupos, dentre outros inúmeros benefícios apontados por Livia Gil Guimarães³⁵. No entanto, como a própria autora diz, pode-se haver resultados negativos espelhados do Legislativo, agora, no Judiciário:

defesa de interesses egoístas (THOMAS, 2004, p. 9), o desequilíbrio de forças entre os grupos de interesse participam assiduamente nas 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; MACUSO, 2012).

Para finalizar o estudo sobre os possíveis diferentes papéis das audiências públicas, é interessante comentar sobre as visões de alguns Ministros que se manifestaram sobre o assunto, seja em entrevistas ou em audiências propriamente ditas. O relatório de Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas apresenta algumas dessas visões a seguir expostas.

Os autores apresentam, no relatório supracitado, a manifestação do Ministro Marco Aurélio, que, em Audiência Pública, afirma que, em certos casos, seria necessário corrigir “déficits epistêmicos” dos juízes, apresentando fatos e dados para um julgamento seguro³⁶. Nota-se, aqui, que essa visão é condizente com o entendimento de que a Audiência Pública teria como objetivo a exposição de conceitos ou explicações estritamente técnicas, trazendo à Corte apenas especialistas do tema. No entanto, percebe-se que a visão do Ministro ignora a possibilidade de a Audiência Pública ser uma tentativa de se democratizar o Judiciário e, assim, não se atenta é preocupação levantada por Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas sobre a qualidade das informações e a possível entrada de “lixos científicos” à exposição.

O segundo Ministro mencionado pelos autores do relatório é o Ministro Gilmar Mendes. Ele apresenta a visão de democratização do Judiciário, como

³⁵ Ibid, p. 253.

³⁶ LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 336-337, jan./abr. 2018.

já exposto anteriormente, sugerindo que o STF seria uma “[c]asa do povo, tal qual o parlamento”³⁷.

Por fim, o Ministro Luiz Fux, por sua vez, em entrevista sobre a Audiência Pública sobre as Queimadas de Canaviais, fez declarações importantes que mostram, na prática, a confusão que há sobre os diversos papéis desse instrumento. Por um lado, afirma que as Audiências Públicas permitiriam ao cidadão o pleno exercício da cidadania, contribuindo para uma solução legitimada democraticamente, “porque o grande trunfo da decisão de uma Suprema Corte é obter confiança do povo. Essa é a grande arma do Judiciário: é a confiança do povo”³⁸ - trazendo, aqui, o papel da democratização do Judiciário junto à ideia, então, da legitimação da decisão frente à sociedade. No entanto, ao longo da entrevista, percebe-se a indicação da existência de outro papel para o Ministro: quando o conhecimento jurídico não basta, há a necessidade de exposição e explicação de conceitos e debates interdisciplinares, já que, nas palavras do Ministro, “nós, magistrados, temos conhecimento daquilo que é ilícito e daquilo que é lícito”³⁹. Por fim, é interessante mostrar, aqui, que, na entrevista, o Ministro mostra não uma confusão sobre qual seria o papel da Audiência, mas discorre sobre, na verdade, como esses dois papéis estariam intrinsecamente ligados, não havendo necessidade de diferenciá-los, a partir do discurso do Ministro. No entanto, persiste a ressalva de que não seria um espaço de exposição de aspectos ou de debate jurídico, nas próprias palavras do Ministro:

É muito importante destacar que as audiências públicas têm sido um instrumento de participação democrática do povo na formação das decisões judiciais, porque os juízes têm conhecimento jurídico, de Direito, mas alguns conhecimentos interdisciplinares escapam a nossa percepção. (...) É até exatamente por isso que as Audiências Públicas são limitadas ao debate de aspectos técnicos. Nós não trazemos aqui,

³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira, DO VALE, André Rufino. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Observatório da Jurisdição Constitucional*, a. 2, 2008/2009. apud VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou Formalismo? O Impacto das Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal Brasileiro*. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 44.

³⁸ TV JUSTIÇA. *Audiência Pública - Queimadas em Canaviais (1-9)*. 2013. Entrevista concedida pelo Ministro Luiz Fux, entre os minutos 2:10 e 2:35. Disponível em <<https://bit.ly/2QWHMPf>>. Acesso em 7 nov. 2018.

³⁹ TV JUSTIÇA. *Audiência Pública - Queimadas em Canaviais (1-9)*. 2013. Entrevista concedida pelo Ministro Luiz Fux, entre os minutos 9:56 e 10:29. Disponível em <<https://bit.ly/2zkHESI>>. Acesso em 7 nov. 2018.

numa Audiência Pública, debates jurídicos. Os debates jurídicos serão travados no plenário.⁴⁰

É interessante perceber que os Ministros, em outras ocasiões que não durante seus votos, trazem todos os papéis explicitados, excetuando o do lobby. Percebe-se, ainda, uma dificuldade de se limitar a um papel só ou de, até, distingui-los isoladamente.

No entanto, para melhor situar o leitor no mapeamento dos papéis possíveis que uma Audiência Pública pode assumir – e, também, para guiar a análise dos próximos capítulos – serão resumidos, aqui, os quatro papéis de forma independente:

- (i) fonte de informações técnicas e científicas: com base na legislação brasileira, ter-se-ia esse papel como o basilar das Audiências Públicas, que serviriam como um espaço em que os especialistas das áreas não jurídicas seriam convocados a exporem as nuances que os Ministros do STF não possuem conhecimento, já que ultrapassariam o âmbito jurídico. Aqui tem-se a ressalva de que há o chamamento de entidades ou especialistas que são juristas ou têm relação com o âmbito jurídico, não havendo, na prática, essa limitação do debate como previsto.
- (ii) democratização do Judiciário: com a convocação de entidades, organizações da sociedade civil e especialistas, haveria a abertura de um espaço de acesso ao Tribunal jamais pensado antes. A partir dessa perspectiva, ter-se-ia criado um espaço de diálogo aberto entre a sociedade e os Ministros, aproximando o debate jurisdicional dos cidadãos e cidadãs.
- (iii) legitimação da decisão do STF: o chamamento de diversos atores da sociedade para a exposição na Audiência acarretaria uma maior força vinculante da decisão, já que esta seria, agora, composta por argumentos e ressalvas trazidas pela própria sociedade, o que garantiria uma legitimidade democrática à

⁴⁰ TV JUSTIÇA. *Audiência Pública - Queimadas em Canaviais (1-9)*. 2013. Entrevista concedida pelo Ministro Luiz Fux, entre os minutos 13:30 e 14:22. Disponível em <<https://bit.ly/2R1YMno>>. Acesso em 7 nov. 218.

decisão tomada, já que foram ouvidos alguns grupos da sociedade. No entanto, ressalta-se, aqui, haver a possibilidade de se legitimar apenas a decisão do relator frente aos votos dos outros Ministros, já que este acaba, na prática, tendo um maior controle sobre o que se pretende entender dos especialistas, quem são estes convocados e outros aspectos que possam, em último caso, fazer prevalecer o ponto de vista do próprio Ministro perante o tema em julgamento.

- (iv) lobby: poder-se-ia ter criado, com a Audiência Pública, um espaço privilegiado para que grupos, que em sua maioria possuem questões identitárias importantes, se utilizem deste com liberdade e atenção pelos Ministros, para tratarem de necessidades estruturais inatas a eles, como, por exemplo, a própria manutenção do grupo, além de poderem atuar ativamente em torno de políticas públicas.

Apesar da divisão clara em 4 diferentes papéis das Audiências Públicas no STF, deduzidos da literatura brasileira sobre o assunto, não se pode entendê-los como estanques. Como ilustração, Diogo Rais Rodrigues de Moreira afirma ser o objetivo da Audiência Pública uma mistura de essencialmente os 3 primeiros papéis apresentados até agora:

Audiência Pública no âmbito do Supremo Tribunal Federal é o instrumento pelo qual essa Corte ouve o público especializado ou com experiência na matéria para esclarecer questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante, com a finalidade de esclarecer os Ministros sobre a matéria ou circunstâncias de fato, além de criar oportunidade para se debater simultaneamente as teses opostas e com fundamentos variados, ampliando e fomentando o debate dentro e fora da Corte, ampliando a transparência e publicidade das atividades do Supremo Tribunal Federal e trazendo maior pluralidade ao processo constitucional, além de aproximar a sociedade da Corte e, ainda, possibilitar a aferição de efeitos do julgado, realizando um prognóstico do comportamento social diante da decisão a ser tomada.⁴¹

⁴¹ RAIS, Diogo. *Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 35.

Não há um consenso sobre qual seria o papel principal das Audiências Públicas, ou ainda, os papéis se confundem caso a caso, interferindo ou influenciando um em outro. Assim, pretende-se, com esta monografia, analisar no caso em estudo qual ou quais são os papéis mais utilizados e compreender se há, na prática, a predileção por algum(ns) deste(s).

CAPÍTULO 2 - A Audiência Pública no caso do Financiamento de Campanha (ADI 4650)

2.1. O caso

Como apresentado no despacho para a convocação da Audiência Pública pelo Relator, Ministro Luiz Fux,

[t]rata-se de Ação de Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, contra diversas disposições da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que, ao possibilitarem doações financeiras por pessoas naturais e jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, teriam contrariado os princípios da isonomia (CRFB/88, art. 5º, caput, e art. 14), democrático, republicano e da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção insuficiente (“Untermassverbot”).⁴²

Em continuação, ainda no despacho, o Ministro descreve que o Requerente centraliza sua argumentação na defesa de que o arcabouço normativo referido maximizaria vícios da dinâmica do processo eleitoral que, atualmente, mantém uma dependência da política em relação ao poder econômico. Isso, na visão do Conselho Federal da OAB, geraria uma assimetria entre seus participantes, já que exclui “cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras”⁴³. Também afirma que o quadro atual faria surgir atos de corrupção e favorecimentos aos doadores.

Assim, o pedido a ser julgado no processo em estudo é a modificação do marco normativo vigente, pugnando “pela modulação dos efeitos, exortando a atuação do Poder Legislativo para, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses”, requerendo a elaboração de um regramento constitucionalmente adequado acerca do financiamento privado das campanhas eleitorais, e, por fim, pedindo que se atribua ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a regulamentação provisória da matéria.

Em decisão final, por maioria, o Tribunal julgou procedente em parte o pedido formulado pelo Conselho Federal da OAB e declarou inconstitucionais

⁴² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Despacho Convocatório da Audiência Pública. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, p. 26/03/2013. p. 1.

⁴³ Ibid, p. 1-2.

os dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Em relação às pessoas físicas, as suas contribuições às campanhas eleitorais continuam se submetendo à lei em vigor. A data do julgamento em definitivo pelo plenário da ação é de 12/11/2015.

2.2. A Audiência Pública

A convocação ocorreu em 26 de março de 2013 e a Audiência foi realizada nos dias 17 e 24 de junho de 2013⁴⁴. Como fundamento legal, o Ministro convocador, Ministro Luiz Fux, referiu-se apenas ao art. 154, parágrafo único, I, do Regimento Interno do STF⁴⁵, na defesa de sua própria competência para convocar a Audiência; já no edital publicado no Diário de Justiça Eletrônico, foi trazido, também, o art. 21, XVII do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal⁴⁶ para reforçar a competência da Corte para a convocação.

Face ao caráter interdisciplinar da matéria, o Ministro Luiz Fux mencionou, em sua convocação, uma dupla funcionalidade da sessão: subsidiar a Corte com informações essenciais para a decisão final, além de assegurar maior legitimidade democrática ao pronunciamento judicial. Segundo ele, caberia aos “especialistas, cientistas políticos, juristas, membros da classe política e entidades da sociedade civil organizada”⁴⁷ apresentar aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais sobre a matéria, notadamente com dados empíricos e estatísticos.

Assim, além de mencionar os 2 primeiros papéis aqui trazidos – o de fonte de informações técnicas e o de democratização do Judiciário, o Ministro fez, ainda, a ressalva de que a Audiência não seria um espaço para colher interpretações jurídicas, apesar de se referir à classe dos juristas ao citar os legitimados a trazerem essas informações à Corte:

⁴⁴ Nota-se que, de acordo com a lei (art. 9, §3º), haveria um prazo de 30 dias entre a data da convocação e da realização da Audiência Pública, o que não ocorreu no caso em questão - sem ter havido qualquer atenção a esse fato.

⁴⁵ “Art. 154: (...) 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”

⁴⁶ “Art. 21. São atribuições do Relator: VII – requisitar os autos originais, quando necessário”.

⁴⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Despacho Convocatório da Audiência Pública. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, p. 26/03/2013. p. 3.

A oitiva de especialistas, cientistas políticos, juristas, membros da classe política e entidades da sociedade civil organizada não se destina a colher interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim a trazer para a discussão alguns pontos relevantes dos pontos de vista econômico, político, social e cultural acerca do financiamento vigente, em especial por meio de estudos estatísticos e/ou empíricos.⁴⁸

Publicou-se a convocação, que limitava o tempo para inscrição ao dia 10 de maio de 2013. No entanto, no dia do término do prazo, o Ministro publicou uma prorrogação desse período de inscrições, alargando-o ao dia 24 de maio de 2013.

Com o período de inscrições terminado, escolheram-se 36 expositores a serem convocados no primeiro cronograma publicado, no dia 4 de junho de 2013. No entanto, a partir da justificativa de haver “necessidade de ajustes”, no dia 12 de junho houve a publicação de um novo cronograma - agora denominado como “Cronograma Final” -, listando 35 participantes. No entanto, ao comparar a lista final de convocados com a lista constante no sumário da transcrição da Audiência Pública, tem-se que apenas 31 expositores comparecem à Corte⁴⁹.

Analisando os expositores presentes em ambos os dias de Audiência, constata-se uma diversidade de grupos sendo representados. Dos 31 expositores, 3 eram de Partidos Políticos, 3 eram de associações ou organizações da sociedade civil, 11 representaram a classe dos acadêmicos do Direito e 7 representantes das classes de juristas como advogados (OAB), Ministério Público e Procuradores, 1 era da Secretaria Municipal de Governança do Local de Porto Alegre/RS, 4 eram acadêmicos não juristas, e, por fim, ainda houve a convocação de um Jornalista membro da Academia Brasileira de Letras e Academia Brasileira de Filosofia e um representante da Confederação Nacional dos Bispos. Aqui observa-se um fato interessante: pelo menos 18 dos 31 convocados foram operadores ou estudiosos do Direito. Apesar da ideia inicial defendida pelo próprio convocador, o Ministro Fux, de não ser a Audiência o espaço correto para exposição de interpretações

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Convocação Audiência Pública – ADI 4650, 23 mar. 2013, p. 3.

⁴⁹ Vide **Apêndice 2: Comparação entre Cronogramas e Transcrição da Audiência Pública**.

jurídicas, é inegável que a convocação desse quadro de representantes iria resultar em exposição de um debate jurídico.

2.3. O Acórdão

A análise do Acórdão se baseou na identificação das citações da Audiência Pública, seja a transcrição de trechos, seja a menção a dados apresentados na audiência, aos nomes dos expositores, seja a referência ao próprio instituto sem apresentar qualquer tipo de argumentação em torno desta citação. Para uma exposição clara das conclusões sobre o papel que a Audiência Pública sobre o Financiamento de Campanha assumiu em 2013, os argumentos são apresentados em conjuntos temáticos de acordo com os papéis da Audiência Pública, no intuito de se verificar qual papel foi mais utilizado e como este foi explicitado, da mesma forma como foi trazido o debate da literatura. Ou seja, os argumentos não serão apresentados na ordem em que aparecem no Acórdão.

Sendo assim, o primeiro papel identificado é a Audiência como fonte de informações empíricas, sendo percebido em um total de 7 vezes no Acórdão⁵⁰. É possível encontrar a indicação sobre esse papel desde o relatório: o Ministro-relator, ao afirmar que a Audiência é o momento de apresentação das possíveis consequências concretas, afirma que esta contou com a participação de expositores

de onde se extraíram valiosas informações empíricas que permitiram identificar, com maior nitidez, as consequências concretas da incidência do modelo vigente de financiamento de campanhas sobre a democracia brasileira.⁵¹

Além dessa menção expressa à utilidade da Audiência Pública, tem-se várias referências a dados, fatos e expositores, apresentando-os como forma de ilustrar a realidade brasileira por quatro Ministros, como mostram os trechos transcritos abaixo. A começar pelo Ministro Luiz Fux, que compara dados sobre os gastos com as eleições de 2002 e 2012 em relação ao PIB dos mesmos anos:

⁵⁰ Frente às 17 menções totais da Audiência Pública no Acórdão.

⁵¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/09/2015, p. 20.

De acordo com informações apresentadas na Audiência Pública, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, dez anos depois, os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%. Para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78%.⁵²

O Ministro também apresenta dados quanto ao posicionamento do Brasil em comparação ao cenário internacional de gastos com as eleições:

Na mesma Audiência, o expositor e professor Geraldo Tadeu demonstrou que o gasto per capita nas campanhas eleitorais no Brasil é bastante superior aos da França, da Alemanha e do Reino Unido. No Brasil, essa cifra atinge o montante de \$10,93, enquanto que na França é de \$0,45, no Reino Unido, de \$0,77, e na Alemanha chega a 2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do ranking dos países que mais gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos. Aqui, ultrapassamos, inclusive, os Estados Unidos, em que apenas 0,38% do PIB vai para as campanhas eleitorais.⁵³

Já o Ministro Luís Roberto Barroso destaca as pessoas jurídicas que fizeram doações de campanha nas eleições passadas e as suas relações com o Poder Público:

Nós verificamos o número diminuto de pessoas jurídicas que participaram do financiamento, e essas pessoas, coincidentemente, as principais financiadoras, segundo dados da Audiência Pública, essas principais financiadoras eram empresas que tinham uma aproximação extremamente significativa com o Poder Público. Isso ficou bem timbrado na Audiência Pública.⁵⁴

Em complemento, o Ministro aponta o fato dessas financiadoras serem beneficiárias, em geral, de contratos com a Administração Pública:

“(…) do relatório da Audiência Pública e da verificação de quem são os grandes financiadores eleitorais, nós ficamos sabendo, sem muita dificuldade, que os grandes financiadores eleitorais são os grandes beneficiários de contratos com a Administração Pública.⁵⁵

Por fim, em concordância com o Ministro Luiz Fux sobre a apresentação da realidade na Audiência Pública, a Ministra Rosa Weber afirma que “[a] face

⁵² Ibid, p. 25.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibid, p. 160.

⁵⁵ Ibid, p. 162.

real do problema, suas implicações e efeitos [foram] retratados de forma exaustiva na Audiência Pública.”⁵⁶

A partir da leitura desses trechos, dois pontos chamam atenção. Contradizendo o que apresenta a literatura sobre o papel da Audiência como espaço para ouvir especialistas de assuntos que fogem ao âmbito jurídico, tem-se o entendimento, aqui, pelos Ministros, que a Audiência forneceu dados da realidade. É fato que, essencialmente, esses dados apresentados acabam se relacionando muito com o âmbito jurídico do debate - trazendo discussões sobre controle do processo eleitoral e o respeito à democracia brasileira - se opondo à expectativa legal de haver questões técnicas ou científicas, fundamentais de serem esclarecidas para haver o entendimento adequado pelos Ministros. Em segundo lugar, curioso é perceber que todos os Ministros que citaram a Audiência Pública em algum momento de seus votos utilizaram esta como fonte de informações empíricas, o que não aconteceu em nenhum outro dos papéis e, assim, possivelmente pode indicar uma predileção a este frente aos outros. Constatou-se isso por meio da análise das menções pelos Ministros da Audiência Pública, em uma tabela, em que é possível verificar todas as menções de todos os Ministros deste instituto e, assim, verificar o modo que este foi utilizado em sua argumentação.⁵⁷

Um segundo papel da Audiência Pública presente no Acórdão é a questão da legitimidade do julgamento sobre o Financiamento de Campanha no STF. Na página 275, o Ministro Luiz Fux, o próprio convocador da Audiência, justifica a jurisdição constitucional do caso junto da concretização de um diálogo entre todos os Poderes: justamente por meio da realização da Audiência Pública. Como aponta o trecho transcrito abaixo, o Ministro afirma que (i) há a necessidade, no caso em julgamento, de haver a atuação do STF na chamada jurisdição constitucional, para se discutir acerca de um assunto em que é raro haver isenção suficiente dos players envolvidos, (ii) os próprios Ministros não seriam os players mais adequados a solucionarem o caso e,

⁵⁶ Ibid, p. 296.

⁵⁷ Vide **Apêndice 2: Comparação entre Cronogramas e Transcrição da Audiência Pública.**

portanto, (iii) deve-se abrir o debate ao diálogo entre todos os Poderes, por meio da Audiência Pública.

E eu trouxe, então, que a discussão acerca do financiamento de campanhas se afigura como importante ferramenta na engenharia democrática e que deveria ter a participação fundamental da jurisdição constitucional para mediar algo que a classe política não tem isenção suficiente para isso. Nós temos impedimentos, nós temos suspeições nas hipóteses em que nós não somos os melhores players na solução de determinados casos, porque nós temos algum impedimento legal. Então, a classe política, na filosofia constitucional, ela, sob o prisma da reserva de justiça, algumas questões precisam exatamente dessa atividade dialógica entre todos os Poderes, o que foi exatamente o que nós fizemos aqui com essa Audiência Pública e com a nossa votação.

58

Ressalta-se que na lista de convocados, o próprio Ministro listou apenas um representante do Executivo e, se entendermos os partidos políticos como possíveis representantes do Legislativo, três deste Poder. Com isso, pode-se perceber um controle arbitrário do Ministro: sem a necessidade de se justificar a escolha dos expositores, pode-se haver uma influência no tom do debate a partir da escolha de certos representantes de certos pontos de vista. Assim, percebe-se um indício do papel trazido no capítulo 1 da legitimação da decisão do próprio Ministro.

Um terceiro papel da Audiência que aparece no Acórdão, em 4 diferentes citações - trazido ainda pelo mesmo Ministro-relator - é a questão do sentimento da sociedade sendo apresentado e testado na Audiência. O Ministro Luiz Fux, em diferentes momentos, como o transcrito abaixo, afirma que a Audiência Pública é um modo de perceber o sentimento da sociedade em relação ao debate e em relação às possíveis decisões que o Tribunal possa tomar.

Ele aponta que a Audiência, dentre outras funções, tem como papel "(...) auscultar o sentimento de parte da sociedade civil organizada sobre a temática."⁵⁹ O Ministro apresenta ainda a seguinte explicação sobre o instituto:

E por que eu falo em audiência pública? Porque, Senhor Presidente, no meu modo de ver, há uma ideia basilar no neoconstitucionalismo: se uma determinada questão gravita em torno de algo que é um

⁵⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/09/2015, p. 275.

⁵⁹ Ibid, p. 20-21.

desacordo moral expressivo, ou razoável da sociedade, a Corte, no meu modo de ver, ela tem que se alinhar ao sentimento social. Essa é uma ideia de todo constitucionalismo moderno. Eu citaria apenas os autores Reva Siegel e Robert Post, que falam exatamente da deslegitimação democrática da decisão que não está em consonância com o sentimento social.⁶⁰

Em sequência a essa ideia, o Ministro afirma que houve uma repugnância da sociedade, constatada na Audiência Pública, em relação aos gastos excessivos com as campanhas eleitorais:

E verificamos que, nas audiências públicas, houve, digamos assim, uma manifestação de repugnância da sociedade em relação aos excessivos gastos com as campanhas eleitorais.⁶¹

Indo além, o Ministro afirma que quando o STF se depara com uma questão que "gravita em torno de algo que é um desacordo moral expressivo, ou razoável da sociedade, a Corte, no meu modo de ver, ela tem que se alinhar ao sentimento social."⁶² Assim o Ministro defende um ponto de vista que se opõe à ideia de papel contramajoritário do STF, não devendo responder ao sentimento da sociedade sobre o assunto julgado⁶³.

O último papel que se pode apontar aqui é a utilização de ideias apresentadas na Audiência como argumento de autoridade para o convencimento da força dos argumentos trazidos, novamente, pelo Ministro Luiz Fux. Na página 159, ele apresenta o que parecem ser transcrições de trechos da Audiência Pública:

Presidi a Audiência Pública e os especialistas do tema destacaram: "A exclusão das pessoas jurídicas não traz nenhum efeito sistêmico deletério à democracia"; "não é essencial à democracia a participação das pessoas jurídicas, e essa atuação era meramente contingencial e não necessária"; "o aumento dos gastos de campanha não enseja o aprimoramento do processo político".

No entanto, ao procurar os trechos citados, verificou-se que eles não se encontram na Transcrição da Audiência Pública. Na verdade, percebe-se que são meramente conclusões elaboradas pelo próprio Ministro a partir de sua

⁶⁰ Ibid, p. 274.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Há um grande debate sobre o papel institucional que o STF assume hoje. Presume-se que este teria deixado seu papel clássico de "legislador negativo" (aquele que tem competência apenas para verificar se as normas estão ou não de acordo com a CF, superior hierarquicamente, e retirar do ordenamento as que não preenchem esse requisito básico) para, de acordo com o caso, passar a envolver-se em debates tão abertos e novos na sociedade, que acaba criando, hoje, por meio das suas decisões, novas normas.

presença nesta. Já se é possível afirmar, com a simples leitura deste trecho transcrito acima, que essas são conclusões generalizantes, não baseadas em certas exposições ou certas linhas de argumentação.

Constatada essa construção de frases pelo Ministro e, ainda, a apresentação destas entre aspas, como se realmente fossem trechos da Audiência Pública, verificou-se como necessário um estudo aprofundado dessas construções. Fez-se, aqui, um trabalho de dedução da lógica que o Ministro se utilizou para fazer essas três conclusões: foram lidas todas as falas dos expositores e, uma por uma, foi-se identificando as conexões possíveis às ideias trazidas pelo Ministro, quando foi o caso.

Com essa leitura minuciosa, foram encontrados quatro momentos em que os expositores Henrique Fontana Junior, Eduardo Mendonça e Geraldo Tadeu Moreira Monteiro trouxeram trechos que possivelmente servem de embasamento ao pensamento do Ministro. Eles defendem, nas páginas 12, 24 e 30, e 79, respectivamente, a ideia de que a participação das pessoas jurídicas no Financiamento de Campanha seria ruim.

No entanto, não se entende como suficiente um simples resumo de cada trecho, já que se pretende, aqui, construir e fundamentar a alegação de que o Ministro fez um uso interpretativo dos argumentos expostos - não sendo estes os exatos argumentos trazidos pelos expositores. Entende-se, assim, pertinente transcrever esses trechos para uma melhor análise destes. Começando com o expositor Henrique Fontana Junior, que afirma que as eleições brasileiras estariam se transformando em uma corrida do ouro:

As eleições, Senhor Ministro, estão se transformando numa verdadeira corrida do ouro, onde a política vai ganhando, cada vez mais, a conotação de ser muito mais um negócio do que efetivamente estar movida pela vocação pública daqueles que exercem a atividade política.⁶⁴

Em seguida, o expositor Eduardo Mendonça apresenta dois trechos possivelmente embasadores. No primeiro, afirma que o sistema de financiamento de campanha vigente na época promovia desigualdade, não servindo à democracia, como transcrito a seguir:

Pelo menos, com uma constatação de que o sistema atual é claramente insuficiente, tal como relatou o Deputado Henrique Fontana com

⁶⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública da ADI 4650. 10/07/2013, p. 12.

riqueza de detalhes. É um sistema que naturalmente promove a desigualdade e não a igualdade; nesse sentido é um sistema que não serve à democracia no Brasil.⁶⁵

Em reforço à ideia da incompatibilidade com a democracia brasileira, o expositor afirma que:

...) a questão que se coloca para o Supremo Tribunal Federal não é a de discutir em abstrato se empresas podem fazer doações, e, sim, se a lei brasileira, da forma em que está, permite ou não que haja uma captura, uma conversão quase automática de dinheiro em apoio político, que evidentemente é incompatível com a democracia.⁶⁶

Por fim, o expositor Geraldo Tadeu Moreira Monteiro, mostrando a relação direta entre os candidatos eleitos e os que possuíam mais dinheiro em suas campanhas eleitorais, afirmou que:

Todos aqueles candidatos que se elegeram ou que tiveram mais votos foram aqueles que tiveram mais dinheiro. Então, me parece que esses dados mostram que há uma influência, nítida e clara, do poder econômico nos resultados eleitorais.⁶⁷

Entende-se, assim, que há, em conjunto, uma defesa de que seria bom retirar a participação das pessoas jurídicas do financiamento das campanhas eleitorais no Brasil; em consequência, poder-se-ia entender que o Ministro entende que não seria ruim ter essa participação proibida, originando algumas das conclusões trazidas em seu voto. Com isso, poder-se-ia entender que o Ministro utilizou uma lógica interpretativa destes (e possivelmente outros) trechos para mostrar, em seu voto, que não é ruim declarar inconstitucional a proibição da participação dessas pessoas no Financiamento de Campanha. No entanto, não se encontrou na Audiência Pública qualquer trecho que possa ter embasado a primeira conclusão do Ministro ("A exclusão das pessoas jurídicas não traz nenhum efeito sistêmico deletério à democracia"). Conclui-se que a Audiência Pública foi usada, no caso, como um argumento de autoridade, frisando que "os especialistas do tema destacaram" as ideias, mas que, na verdade, não houve a afirmação das frases trazidas como destaques da Audiência Pública.

⁶⁵ Ibid, p. 24.

⁶⁶ Ibid, p. 30.

⁶⁷ Ibid, p. 79.

Percebe-se, assim, que não há uma utilização extensiva da Audiência Pública ou a preocupação com o rigor de se atender a todos os pontos trazidos pelos expositores - que foram muito maiores em quantidade, verificados com uma simples leitura da transcrição da Audiência. Ainda, conclui-se, apenas com a leitura do Acórdão e a procura dos argumentos trazidos da Audiência Pública na fonte, que é possível entender que os papéis mais explicitados, tanto como justificativa da convocação quanto como utilização das informações, são (i) a questão da fonte de informações empíricas, (ii) a legitimidade democrática do Tribunal e (iii) a verificação do sentimento da sociedade frente ao assunto em julgamento. No entanto, não se verifica haver um cuidado com a explicação ou aprofundamento dos argumentos trazidos na Audiência Pública - percebeu-se muito presente o uso como argumento de autoridade, podendo ser transcrita na ideia de que se os especialistas disseram na Audiência, então, é verdade o argumento trazido pelo Ministro em seu voto.

Por fim, observa-se, aqui, alguns aspectos interessantes em torno das manifestações do Ministro relator, o Ministro Luiz Fux. Ele foi o Ministro que mais trouxe em seu voto menções à Audiência Pública ou observações sobre o seu papel e importância, seja dialogando com os argumentos trazidos pelos expositores, seja apenas discorrendo sobre o instituto. No entanto, é perceptível a existência de contradições: o Ministro utilizou-se de trechos da Audiência Pública que, na verdade, eram conclusões próprias do Magistrado sobre o que fora apresentado; e o Ministro é o único a mencionar a questão da legitimidade da decisão sendo reforçada pelo uso da Audiência Pública. Lembra-se, aqui, a questão da legitimação da decisão do relator frente a dos outros Ministros - essa preocupação do Ministro em mencionar de alguma forma a Audiência Pública em um total de 10 vezes (contra 4 vezes juntando todas as menções dos outros Ministros) pode ser um indicativo desse papel apontado pela doutrina. Acrescenta-se, ainda, na análise desse papel que é possível haver uma manipulação inadequada das ideias apresentadas na Audiência Pública quando há poucos Ministros que atentam para ela, não havendo nenhuma verificação ou, até, confiabilidade garantida do que é trazido nos votos.

O próximo capítulo visa a entender os papéis da Audiência Pública na perspectiva dos expositores que dela participaram. Com isso, pretende-se compará-los, na Conclusão desta monografia, e compreender, na totalidade de visões, o que os envolvidos entendem como papéis e como eles utilizam a Audiência na prática.

CAPÍTULO 3 - A visão dos expositores da Audiência Pública

Neste capítulo a análise se centrará na Audiência Pública em questão: o que os convocados expuseram na própria Audiência sobre o papel ou importância dela no STF, qual é o seu entendimento sobre a Audiência ao serem perguntados por meio da *survey* e, por fim, que conclusões é possível tirar a partir desse estudo específico do caso em questão.

3.1. A exposição na Audiência Pública

Antes de começar a análise sobre o que foi exposto na Audiência Pública, é importante verificar o perfil dos expositores presentes⁶⁸. Dos 31, 18 possuem formação em Direito, seja representando, na Audiência, alguma classe de juristas como Ministério Público, OAB, Magistrados e Promotores, seja como Acadêmicos do Direito. É também relevante destacar que estiveram presentes 3 representantes de partidos políticos, 4 estudiosos de áreas de Ciências Sociais Aplicadas além do Direito e 3 representantes da Sociedade Civil Organizada, como institutos ou associações. Por fim, estiveram presentes 2 representantes de classes que, a priori, não se tem como lógico estarem indicados como possíveis interessados em participar da Audiência sobre o Financiamento de Campanha Eleitoral - Bispos e Jornalistas.

Desde já se percebe uma possível contradição ao entendimento legal do que seria o papel da Audiência Pública. Se, essencialmente, metade dos expositores convocados são juristas, é de se esperar que se tenha uma apresentação de muitos argumentos e debates jurídicos sobre o tema. Sendo assim, há, preliminarmente, uma contraposição direta à ideia de se usar a Audiência como um espaço para a exposição de informações técnicas, que ultrapassam o conhecimento dos Ministros, já que esses seriam já aptos a trazerem e discutirem, em seus votos, as questões jurídicas que abarcam o tema.

Em análise ao que foi exposto pelos convocados presentes, tem-se quatro grandes conclusões. A primeira é a visão da Audiência Pública

⁶⁸ Vide **Apêndice 3: Expositores presentes**.

decorrente da ideia de interdisciplinaridade, tendo-a como fonte de fatos que auxiliarão na compreensão dos argumentos jurídicos. Dois expositores deixaram esse papel bastante claro, usando expressões como “certamente vão iluminar a compreensão”⁶⁹ ou “do ponto de vista da ciência política, os dados que podem subsidiar o debate”⁷⁰.

A segunda conclusão é a do papel de democratização do Judiciário. Os expositores Fernando Borges Portugal e Eneida Desiree Salgado ressaltam a ideia de diálogo de ideias. No entanto, o primeiro traz uma visão que foca a ideia de diversidade de opiniões sendo apresentadas⁷¹, enquanto a segunda já embasa sua visão na importância para a sociedade se ver escutada pelo STF⁷². Essa visão é, também, base para a terceira conclusão apresentada a seguir.

A próxima conclusão é a do papel de legitimidade da decisão do STF. Nota-se, aqui, que os mesmos expositores que destacaram o papel de democratização do Judiciário também entendem que a Audiência Pública serve para legitimar a decisão do Tribunal. Fernando Borges Portugal, além de levantar a questão da legitimidade por meio da participação de diversos grupos da sociedade⁷³, destaca a necessidade de se ter uma “coincidência com aquilo que pensa o povo brasileiro a respeito daquela questão”⁷⁴ para se haver a legitimidade, sendo que esse sentimento da sociedade ou do povo seria trazido na Audiência Pública⁷⁵. A expositora Eneida Desiree Salgado, também, em sua apresentação, fala em legitimidade democrática e confiança do povo, que seriam garantidos por meio de uma “construção aberta e dialética de seus argumentos”⁷⁶.

Percebe-se haver uma correlação profunda entre esses dois últimos papéis mencionados: os dois únicos expositores que trazem as ideias de

⁶⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública da ADI 4650. 10/07/2013, p. 22.

⁷⁰ Ibid, p. 74.

⁷¹ Ibid, p. 103.

⁷² Ibid, p. 149.

⁷³ Ibid, p. 112.

⁷⁴ Ibid, p. 118.

⁷⁵ Percebe-se que o expositor refuta, assim, a ideia de papel contramajoritário do STF, já que afirma que a decisão, para ser legítima, deve coincidir com o que pensa o povo brasileiro, ou seja, deve seguir o que pensa a maioria dos habitantes.

⁷⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública da ADI 4650. 10/07/2013, p.149.

legitimidade da decisão e de diálogo aberto de ideias da sociedade as conectam intrinsecamente. Não se é possível, assim, entender uma sem a outra como decorrência lógica.

Por fim, a última observação sobre a exposição dos convocados é sobre a justificativa da sua própria participação na Audiência Pública. Embora não seja necessário justificar a sua participação, uma vez que já foram convocados para a Audiência, é intrigante observar que alguns expositores fizeram questão de explicar o porquê da sua participação. Três expositores mostram formas completamente diferentes de se justificar: o primeiro se baseia na notoriedade de sua produção acadêmica sobre o tema⁷⁷, o segundo, na adequação da entidade que representa⁷⁸ e o terceiro fundamenta a sua presença na diversificação que ele pode dar ao debate por ser de uma área específica do conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas⁷⁹.

Aqui, deve-se atentar para a explanação dos dois primeiros expositores. O primeiro faz referência a um parecer que produziu quando participava da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB, parte no processo em julgamento. Além de ser jurista, podendo defender que ele traz fatos essencialmente do âmbito jurídico, é defensável que ele não os apresentaria de forma imparcial, já que há uma clara ligação do expositor e o requerente da ação em julgamento (Conselho Federal da OAB). Poder-se-ia levantar, aqui, a hipótese de que o papel de lobby da Audiência Pública foi identificado, já que há, no mínimo, uma identificação de interesses entre o expositor e o requerente da ADI.

No mais, ressalta-se que o segundo é representante de uma entidade que não se pensaria como interessada no tema do Financiamento de Campanha: a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). Logo no início de sua apresentação, o expositor justifica a importância da participação da CNBB em, não só neste processo, mas no "aperfeiçoamento das instituições democráticas do nosso Brasil"⁸⁰. Em continuidade, ele ainda demonstra a notoriedade da representada em contribuição para tornar o

⁷⁷ Ibid, p. 21.

⁷⁸ Ibid, p. 68.

⁷⁹ Ibid, p. 74.

⁸⁰ Ibid, p. 68.

Brasil um país “mais justo, solidário e democrático”. Assim, volta-se à ideia de democratização do Judiciário e a construção de uma boa decisão a partir da participação de diversos grupos da sociedade na Audiência.

Tem-se aqui, portanto, a indicação de 4 possíveis papéis da Audiência Pública a partir o uso, ou afirmações sobre ela, que os expositores fizeram no caso em estudo. O primeiro é o de ser fonte de informações técnicas ou científicas, o segundo é de democratizar o Judiciário, o terceiro é o de dar legitimidade à decisão do STF e, por fim, o quarto é uma aproximação com a ideia de lobby.

No próximo item, pretende-se verificar - confirmando ou não - esses papéis nas opiniões dos expositores que responderam à pesquisa *online*. Não se pretenderá generalizar, mas apenas constatar indícios de uma possível confirmação dos papéis e potenciais indicadores de algum papel ainda não discutido até aqui.

3.2. A Survey

A pesquisa por entrevista *online* - aqui nomeada de *survey* - consistiu no envio de um formulário, constante na plataforma SurveyMonkey, contendo 10 perguntas, a todos os endereços de e-mail e perfis de Facebook e LinkedIn que foram encontrados dos convocados para a exposição na Audiência Pública. Com ela, procurou-se entender a relação dos expositores com a própria Audiência, questionando-os sobre: o motivo da participação, o interesse no processo, a satisfação com os votos dos Ministros e os entendimentos dos próprios expositores sobre o papel da Audiência Pública. É válido lembrar que os resultados obtidos não podem servir de parâmetro generalizante a todos os expositores da Audiência, já que dos 31 participantes, apenas 6 respostas foram recebidas.⁸¹

De início, faz-se relevante atentar para o perfil dos convocados que responderam a *survey*. Dos 6, 1 se considera parte dos representantes de Empresas, 3 da Academia ou Universidades, 1 de Organização da Sociedade Civil e o último se considera parte dos representantes da Academia, Juristas

⁸¹ Vide **Apêndice 4: Relatório de Respostas da survey**.

e de Organizações da Sociedade Civil. Há sem dúvidas uma prevalência de Acadêmicos ou Professores dentre os convocados que responderam à *survey*.

Dessas 6 respostas obtidas, aqui se farão alguns comentários e observações. A primeira é sobre a questão indagada na pergunta nº 4: “O que te motivou para participar da audiência?”. Um dos expositores afirmou que o seu interesse foi puramente pela “exposição midiática”, já que “[o] tema não era de interesse”. Apesar de apenas uma resposta, já é possível afirmar haver, aqui, um indício de interesse por autoexposição na Audiência Pública.

Para ser possível uma constatação no caso em estudo da existência desse interesse, aqui visto como um possível papel da Audiência Pública, é necessária a leitura de alguns trechos de certos expositores que participaram da Audiência – em uma análise qualitativa dos resultados obtidos a partir da *survey*.

Há 10 trechos, de 5 expositores, que ilustram essa constatação. Esses trechos foram selecionados a partir da percepção de informações que não faziam parte do argumento ou fato apresentado na exposição do convocado à Audiência.

O primeiro trecho é do expositor Henrique Fontana Junior: “Ao agradecer este convite, eu penso que o convite a mim se deve pelo trabalho que acumulei, nestes últimos anos, como Relator desta matéria na Câmara Federal.”⁸² O expositor traz, de forma adicional aos seus agradecimentos iniciais, o fato de que fora Relator da Comissão Especial que tratou de temas relacionados à Reforma Política.

O segundo e terceiro trechos selecionados são do mesmo expositor, em que expõe “em primeira mão” o fato de que estaria, na época, concluindo a redação de um projeto de lei limitando os gastos com as eleições:

E eu aqui adianto uma informação, em primeira mão, deixei para anunciar nesta Audiência Pública, que, junto com a consultoria da Casa, estou concluindo, nos próximos quatro ou cinco dias, a redação de um projeto de lei para regulamentar limites de gastos, se permanecer o financiamento privado, que haja limite de gastos para cada um dos cargos em disputa na próxima eleição.⁸³

⁸² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública da ADI 4650. 10/07/2013, p. 10.

⁸³ Ibid, p. 16.

e, somando-se a isso, o projeto de lei que estou apresentando, definindo teto de gastos para cada uma das eleições.⁸⁴

O quarto trecho é do expositor Vitor de Moraes Peixoto. Ele, ao narrar uma experiência que se pode fazer – conversar com estudante de Direito dos Estados Unidos – explicitou que ele já o fez. O que pode ser indício de uma autoexposição é que ele traz o fato de que ele fez essa experiência durante o “doutorado-sanduíche” no país: “Se conversarmos com qualquer estudante de Direito americano - e eu fiz isso algumas vezes no doutorado-sanduíche - , eles sempre (...).”⁸⁵

O quinto trecho selecionado é o do expositor Marcus Pestana. Além de mencionar o fato de que foi membro ativo da Comissão Especial para a Reforma Política, ele narra o “preconceito” sofrido por ele e pelos participantes da Comissão referida:

Fui membro ativo da Comissão Especial para a Reforma Política. A reforma que nasceu no Senado foi fatiada e, na sequência, virou um todo incoerente, incompreensível, e aí naufragou. Trabalhamos durante dois anos e três meses na Câmara, com uma intensa participação de um pequeno grupo que, ao final, mais se assemelhava a uma “L'armata Brancaleone”. E quando falávamos: “Para onde você está indo? Para a reunião da reforma política”; todos falavam assim: “Ah! Você ainda está acreditando nisso?”⁸⁶

O sexto trecho é do expositor Sílvio Queiroz Teles, em que explicita possuir um blog, com um artigo específico tendo sido “republicado em vários veículos de comunicação”:

Inclusive, a título de firmeza de minha autonomia, destaco minha opinião divergente, quanto à Lei Complementar Federal nº 135, de 2010, da qual sou defensor do seu conteúdo, em nível de excelência, e fui detrator das inconstitucionalidades dessa Lei da Ficha Limpa, tendo eu, inclusive, escrito alguns artigos no meu blog, sido republicados em vários veículos de comunicação.⁸⁷

Ainda o mesmo expositor, no sétimo trecho selecionado, narra uma situação em que conseguira despertar um movimento de juízes, promotores e delegados em prol do combate à corrupção, com a presença de certo

⁸⁴ Ibid, p. 21.

⁸⁵ Ibid, p. 89.

⁸⁶ Ibid, p. 188.

⁸⁷ Ibid, p. 210.

“Desembargador Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso” à época:

Estando eu na honrosa companhia do Desembargador, então Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, e de sua brilhante assessoria, líder de equipe esse que revolucionou a Justiça Eleitoral Mato Grossense e acompanhado também do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

Inclusive, Excelentíssimo Ministro, o sentimento foi tão forte, fato interessante é que em algumas audiências públicas, juízes de direito, promotores de justiça e delegados de polícia atenderam à minha solicitação de se levantarem e conjugar o verbo "denunciar" no tempo presente, nas primeiras, segundas e terceiras pessoas do singular e do plural, numa câmara municipal de vereadores com platéia repleta de candidatos e populares.⁸⁸

Nos oitavo e nono trechos, o expositor Marlon Jacinto Reis traz, em seus agradecimentos iniciais, várias de suas experiências profissionais e acadêmicas, de forma não muito agregadora de seus argumentos que apresenta posteriormente:

E agradeço a oportunidade de estar aqui presente, Ministro, louvando sua atitude, que considero da maior grandeza, e me orgulha de integrar, na minha humilde condição de Magistrado, no interior do Maranhão, este Poder Judiciário brasileiro, que dá sempre mostras de vibração democrática.

Venho aqui, apesar de compartilhar com Vossa Excelência, apesar de degraus distintos, a Magistratura, não peço que me vejam aqui na condição de Magistrado e tampouco utilizarei argumentos jurídicos na minha exposição, até porque me parece que um pouco mais de utilidade eu poderia agregar com fatos sociais que eu vivencio, de diversas maneiras, também na condição de Juiz eleitoral, na pequena cidade de João Lisboa, na condição de doutorando em Sociologia Jurídica em Instituições Políticas. E, no momento, eu me debruço sobre o estudo avançado desses temas. E também na condição de pensador que, há muito tempo, tenho buscado contribuir para a evolução dos costumes políticos da sociedade, seja ajudando a fazer a Lei da Ficha Limpa, seja ajudando a compor o movimento de combate à corrupção eleitoral, que é uma rede imensa, hoje, de organizações sociais que, inclusive, deflagrou, hoje mesmo, uma nova iniciativa popular tratando, dentre outras coisas, do tema do financiamento de campanha.⁸⁹

Posso registrar, Excelência, que eu tive a grata satisfação de, numa medida que não imaginei pudesse provocar algum retorno imediato do ponto de vista da institucionalidade brasileira, decidir no âmbito da minha Zona Eleitoral, a 58ª Zona Eleitoral, que a Lei de Acesso à Informação, como se aplica a todas as matérias de interesse público, haveria, sim, de se aplicar ao tema das doações de campanha.⁹⁰

⁸⁸ Ibid, p. 215-216.

⁸⁹ Ibid, p. 224-225.

⁹⁰ Ibid, p. 228.

O mesmo expositor apresenta ainda, no último trecho selecionado, um testemunho sobre os gastos com as eleições. Além do fato de afirmar que ele fora convidado para escrever um artigo em certo veículo de imprensa, por certa pessoa, ele ainda indica que “conhece muitos parlamentares por conta da Lei da Ficha Limpa”, fatos que, essencialmente, são desnecessários à exposição do seu testemunho ou, ainda, ao desenvolvimento de seu argumento em sua apresentação.

Eu precisava escrever um artigo que me havia sido encomendado pelo amigo Sílvio Costa, redator-chefe do Congresso em Foco. E ele me pediu: “Márlon, escreva sobre por que as eleições são tão caras. E eu, que viajava ali, por coincidência ao lado de um senador - eu conheço muitos parlamentares por conta da Lei da Ficha Limpa -, perguntei ao senador: “Senador, eu tenho que escrever aqui um artigo, mas não sei o que falar: por que as eleições são tão caras?” E ele me respondeu: “Porque nós precisamos pagar os cabos eleitorais. O apoio político é pago; nós precisamos contratar as pessoas que mobilizam os votos. (...)” E eu acabei escrevendo isso em um artigo - claro, sem citar a fonte, como o faço agora -, mas se trata de um testemunho de algo que tive a oportunidade de vivenciar.⁹¹

Além de um indício de autoexposição por meio da apresentação de fatos e testemunhos dos expositores, tais indícios aparecem também quando os expositores mencionam as pesquisas que estes fazem ou fizeram. Apesar de haver apenas 2 trechos que indicam esse interesse em específico, considera-se importante a leitura do todo, juntamente aos outros trechos já apresentados.

O primeiro é do expositor Maurício Soares Bugarini. Interessante é perceber que ele afirma que “não iria demorar” na apresentação da pesquisa, dando uma menor importância ao conteúdo, apesar dele ser cabível no debate em questão na Audiência Pública:

Nós vimos trabalhando nessa questão de financiamento de campanhas há quase uma década, fizemos alguns trabalhos, e nós gostaríamos de apresentar para vocês muito rapidamente alguns dos resultados aos quais nós chegamos por meio de um modelo de teoria dos jogos, de economia política positiva, na qual a gente considera os partidos, os eleitores, os candidatos - não vou demorar.⁹²

⁹¹ Ibid, p. 231-232.

⁹² Ibid, p. 125.

Também, o expositor já citado anterior, Marlon Jacinto Reis, afirma que os dados que apresentou em sua exposição, “[s]ão dados que levantei na coordenação, aliás eu era coordenador adjunto, junto com o Professor David Fleischer, da Universidade de Brasília, numa pesquisa intitulada Reforma Política.”⁹³

Percebe-se, assim, a partir da leitura conjunta das respostas à questão 4 da *survey* e da Audiência Pública que pode-se cogitar um interesse dos expositores em se autopromover ao participar da Audiência. Constatou-se que esses expositores trouxeram testemunhos, pesquisas, experiências profissionais e acadêmicas, entre outros, em suas falas, fazendo-se necessário questionar a relevância desses relatos ao desenvolvimento de seus argumentos em suas falas. Esses trechos selecionados de nada acrescentam nesse desenvolvimento, mas indicam haver um interesse de simplesmente exposição dos palestrantes da Audiência Pública.

Na questão seguinte (“Como foi o processo de preparação para a audiência?”), tem-se uma diversidade de meios de preparação para a Audiência. Por um lado, 3 dos 6 expositores afirmam terem realizado reuniões com especialistas no tema ou estudado as principais tendências sobre a solução das questões - um escreveu sua resposta resumida como “trabalhoso” o processo de preparação, indicando suposto empenho neste processo. Por outro lado, os outros 3 não indicaram uma dedicação tão extensa na preparação, afirmando que usaram “apresentação já pronta utilizada em outras ocasiões”⁹⁴ ou, ainda, explicando que, “[e]m realidade, foi uma apresentação da tese de doutorado já defendida.”⁹⁵ Com isso, fortalece-se a dúvida sobre o interesse em participar da Audiência para contribuir para o debate: metade das respostas indicam um interesse apenas de participar, sem se preparar previamente.

Com relação à pergunta sobre contato prévio com outros expositores, houve apenas uma resposta que se difere das outras - 5 expositores responderam que não houve esse contato - com uma explicação de que o expositor entrou em contato com outros para “melhor aproveitar o exíguo

⁹³ Ibid, p. 230.

⁹⁴ Vide **Apêndice 4: Relatório de Respostas da survey** - P5.

⁹⁵ Ibidem.

tempo dado para manifestação”. Percebe-se, aqui, não ter havido uma preocupação dos outros expositores em economizar tempo ou, ainda, organizar-se com outros interessados em defender o mesmo ponto de vista para melhor aproveitar os 15 minutos individuais que cada convocado possuía para a sua apresentação. Levanta-se, aqui, a hipótese de que não foi prioridade se articular para não haver repetições de informações nas apresentações; cogita-se, aqui, que a prioridade dos expositores foi a apresentação individual frente a uma articulação de ideias e melhor aproveitamento do tempo.

Na questão 8 (“Na sua opinião, os argumentos que você expôs foram contemplados na decisão final da ADI 4650? Se não, por que você acha que isso aconteceu?”), dois expositores responderam negativamente: um afirmou que foi o único a defender certo ponto de vista (“liberdade de participação de doação via empresa”⁹⁶) - este não tendo sido, na visão do convocado, explorado pela decisão final. Um segundo expositor afirmou que “faltou um tratamento mais profundo sobre todas as repercussões da decisão”⁹⁷. Apesar desta última resposta ser genérica, tem-se, aqui, uma insatisfação por completo junto de uma exigência: de que os Ministros tenham o ônus de analisar por completo todas as repercussões da decisão acordada ou todos os argumentos apresentados na Audiência, seja para concordar com elas, seja para refutá-las.

Aqui tem-se um ponto controverso. Ao mesmo tempo que se pretende ser a Audiência Pública um espaço de abertura do Judiciário ao acesso da sociedade, com debate amplo para os Ministros desenvolverem seu instrumental argumentativo para julgarem da melhor forma o caso em questão, tem-se um controle da Audiência por um Ministro que, normalmente, é o que participa da Audiência Pública e, portanto, geralmente é quem mais usa a Audiência em seus votos. Levanta-se a questão se poderia ser exigido de cada Ministro a análise por completo de todos os pontos de cada Audiência Pública em sua decisão.

Por fim, sobre a questão (nº 9) do papel de uma Audiência Pública no STF, foram obtidas as seguintes respostas: “Fundamental. Indispensável à

⁹⁶ Vide **Apêndice 4: Relatório de Respostas da survey** – P8.

⁹⁷ Ibidem.

função das Cortes Superiores enquanto responsáveis pela consolidação do direito e formação dos precedentes judiciais”; “Dar insumos para boas decisões”; “Levar dados da realidade ao relator”; “contribui em muito para a construção da decisão”; “Cumpre um importante papel, porem subsidiário.” e “Franquear a participação da sociedade, colher opiniões e melhor fundamentar a decisão diante de diferentes pontos de vista apresentados.”.

Essencialmente, tem-se, de início, o entendimento de que a Audiência Pública serve como fonte para uma boa decisão. Questiona-se, frente a essa resposta objetiva, se essa fonte poderia ser essencialmente não jurídica como a lei propõe; e se sim, se a Audiência poderia realmente servir de fonte para um caso jurídico – ou se deveria apenas servir de apoio aos Ministros adquirirem conhecimento suficiente para julgarem o caso que ultrapassa o âmbito jurídico.

A resposta de que a Audiência Pública serviria para “levar dados da realidade ao relator” traz um ponto de vista controverso: (i) as informações apresentadas nela seriam empíricas, já que retratariam “a realidade” e (ii) que essas informações seriam apresentadas apenas ao Ministro presente, reforçando a ideia de legitimidade da decisão não do STF, mas do próprio relator frente a dos outros Ministros.

O último papel apontado foi por apenas um expositor que trouxe a ideia de diálogo da sociedade frente à diversidade de pontos de vista apresentados. Nota-se que, apesar de não haver muitas respostas, foi possível obter indicações de que a Audiência Pública recebe diferentes roupagens nos diferentes pontos de vista dos expositores. Desde ser fonte de informações até democratizar o Judiciário, percebe-se haver muitas visões do papel da Audiência frente o STF.

Ainda sobre a *survey*, foi utilizado o envio de formulário a um dos expositores que, ao receber o e-mail de contato inicial, respondeu afirmando que fora convocado e não compareceu, porque “não teria muito a acrescentar ao que outros especialistas foram lá falar”. No entanto, entendeu-se que, por ter sido convidado e por ser um professor de Direito Constitucional referência no Brasil, seria proveitoso receber dele alguns comentários sobre o tema pesquisado.

Dentre as respostas⁹⁸ às perguntas enviadas nesse novo formulário, o professor ilustrou como o processo de convocação é arbitrário em relação à escolha dos convocados. Além de afirmar que recebeu “um convite por correio, mas não [soube] como chegaram ao [seu] nome.”, ele discorre brevemente sobre o papel da Audiência Pública:

O papel almejado é múltiplo e às vezes contraditório: trazer uma pluralidade de atores sociais para manifestar-se sobre o tema e participar; informar tecnicamente o tribunal. Na prática, isso tem sido feito sem critério de participação, de forma amplamente discricionária, e com resultados ainda muito questionáveis.

Levanta-se, novamente, a ideia já trabalhada no capítulo 1 da arbitrariedade da convocação. Não há critérios objetivos explícitos que limitam ou determinam quem pode ser convocado para uma Audiência Pública. Na verdade, não há procedimento específico para essa convocação, não havendo necessidade de se justificar ou especificar o processo de escolha dos convocados. Retomando o que a literatura traz, isso faz com que o relator consiga ter poder sobre a Audiência por completo, podendo escolher arbitrariamente os participantes, excluindo pontos de vista contrários aos seus sem escusa necessária.

Em síntese, há uma verdadeira confusão sobre os papéis da Audiência Pública. Indo além, há possivelmente, além dos papéis indicados na literatura e pelos Ministros na Audiência Pública em estudo, um papel adicional: o da autoexposição dos convocados, deduzido de uma leitura tanto das respostas da *survey* quanto da própria Audiência Pública.

⁹⁸ Vide **Apêndice 5: Resposta survey - Professor convocado não expositor.**

CONCLUSÃO

Essa monografia pretendeu, com base na análise da literatura sobre os papéis da Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal, analisar no caso do julgamento do Financiamento de Campanhas Eleitorais por pessoa jurídica – na ADI 4650 – qual ou quais papéis podem ser constatados. Para isso, a pesquisa baseou-se na leitura do Acórdão e da Audiência Pública (ocorrida em 2013), para se entender o ponto de vista dos próprios Ministros e dos Expositores que participaram da Audiência sobre o assunto, além da realização de uma entrevista online, aqui chamada de *survey*.

Com isso, tem-se que a literatura brasileira indica haver um total de 4 papéis da Audiência Pública no STF: (i) fonte de informações técnicas e científicas, (ii) democratização do Judiciário, (iii) legitimação da decisão do STF e (iv) lobby.

O primeiro é baseado na legislação brasileira, podendo ser visto como o basilar das Audiências Públicas, que serviriam como um espaço em que os especialistas das áreas não jurídicas seriam convocados a exporem as nuances que os Ministros do STF não possuem conhecimento. No entanto, há, atualmente, o chamamento de entidades ou especialistas que são ou têm relação com o âmbito jurídico – não havendo, portanto, a limitação do debate como previsto em lei.

Além disso, ainda dentro da ideia do primeiro papel, questiona-se a necessidade de garantir essa limitação do debate. Entende-se, por um lado, ser penoso tentar limitar, por exemplo, o debate do tema do Financiamento de Campanha Eleitoral na Audiência Pública apenas ao âmbito não jurídico, já que este é um tema que não se limita a um debate político ou sociológico, por um outro, entende-se vantajosa uma maior pluralidade de participantes e áreas discutidas na Audiência. E é este entendimento que se assume ao analisar o primeiro papel das Audiências Públicas, não se limitando a apenas o caso estudado. Questiona-se como se poderia pensar em limitar debates como sobre a interrupção voluntária da gestação ou o armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos em vista da interdisciplinaridade de diversas áreas que permeia esses e muitos outros debates.

O segundo papel, a democratização do Judiciário, se caracteriza pela abertura de um espaço de acesso ao STF jamais pensado antes, a partir da convocação de entidades, organizações da sociedade civil e especialistas. A partir dessa perspectiva, haveria uma aproximação do debate no Tribunal à sociedade. Aqui faz-se a ressalva de que, na verdade, o acesso acaba sendo limitado à lista de convocados pelo Ministro relator do caso ou presidente do STF – procedimento sem parâmetros ou necessidade de justificativa atualmente.

O terceiro papel é o da legitimação da decisão do STF. O chamamento de diversos atores da sociedade para a exposição na Audiência acarretaria uma maior força vinculante da decisão – composta por argumentos e ressalvas trazidas pela própria sociedade. Sendo assim, haveria a tendência de ser mais pacífica a concordância desta da decisão final pela sociedade. No entanto, a partir da constatação de que o Ministro convocador da Audiência tem pleno e total poder sobre esta, delimitando quem será convocado e o tempo de exposição, ressalta-se haver a possibilidade de se legitimar apenas a decisão do relator frente aos votos dos outros Ministros. A escolha da lista de convocados, em último caso, pode fazer prevalecer o ponto de vista prévio do próprio Ministro perante o tema em julgamento.

Por fim, o lobby. Com a Audiência Pública, pode se haver um espaço para que grupos assumam papel ativo no debate em torno de certas políticas públicas. No entanto, esse papel vai além: esses grupos, que possuem questões identitárias importantes, podem utilizar dele com liberdade e direcionado aos Ministros, no intuito de tratarem de necessidades estruturais inatas a esses grupos.

Esses papéis puderam ser percebidos de certa maneira. O último, o lobby, como trata de questões internas aos grupos representados, foi o que menos foi possível entender algum tipo de manifestação. No entanto, os 3 primeiros foram perfeitamente constatados tanto pelo ponto de vista dos Ministros, quanto dos expositores. Houve prevalência da menção ao primeiro e segundo papéis, sendo eles os mais usuais e mais comumente citados em manifestações voluntárias dos Ministros e dos expositores – seja pela determinação legal, seja pelo entusiasmo dos juristas no recebimento da Audiência Pública no ordenamento brasileiro. O terceiro papel foi citado,

surpreendentemente, apenas por um expositor na Audiência Pública e, ainda mais surpreendente, não foi citado em momento algum no Acórdão – apesar de se ter esse papel como reforço do possível respeito à decisão do Tribunal..

No entanto, algo novo surgiu na análise das respostas da *survey* e da leitura das exposições na Audiência Pública: há um interesse, mesmo que mínimo, dos expositores em se autopromoverem na Audiência Pública. Foi possível reunir indícios, como exposição de testemunhos, experiências pessoais, acadêmicas e profissionais, além da falta de preparo ou articulação entre os expositores para melhor aproveitar o escasso tempo de apresentação que apontam para tal conclusão. Esse papel não foi apontado por nenhuma fonte utilizada no mapeamento da literatura brasileira sobre o assunto, o que pode, no futuro, se tornar um novo campo de estudo, ou pelo menos uma nova perspectiva no estudo, das Audiências Públicas.

Na análise feita dos documentos do processo, percebe-se não haver utilização extensiva da Audiência Pública ou a preocupação com o rigor de se atender a todos os pontos trazidos pelos expositores. Ainda, conclui-se que é possível entender que os papéis mais explicitados, tanto como justificativa da convocação quanto como utilização das informações, são (i) a questão da fonte de informações empíricas e (ii) a verificação do sentimento da sociedade frente ao assunto em julgamento. No entanto, não se verifica, no Acórdão, haver um cuidado com a explicação ou aprofundamento dos argumentos trazidos na Audiência Pública. Percebeu-se muito presente o uso como argumento de autoridade, na lógica de que se os especialistas trouxeram tal argumento na Audiência, logo, é verdadeiro o mesmo argumento trazido pelo Ministro em seu voto.

Também, constata-se que o Ministro Luiz Fux é o que mais trouxe em seu voto referências sobre a Audiência Pública, de diversas formas. Porém, é perceptível a existência de contradições: o Ministro criou frases para fazer referência direta a supostas falas de alguns expositores, sendo que estas eram conclusões próprias do Magistrado sobre o que fora apresentado. Deve-se lembrar, aqui, a questão da legitimação da decisão do relator frente a dos outros Ministros. Quanto menos a Audiência Pública é utilizada pelos outros Ministros, mais facilmente pode haver uma manipulação inadequada

das ideias apresentadas na Audiência Pública, de forma a aumentar a autoridade do voto do Ministro de forma artilosa.

A partir da ilustração dos papéis, à luz do caso em estudo do Financiamento de Campanha Eleitoral, percebe-se que as Audiências Públicas assumem diversos papéis que acabam se complementando ou se confundindo. Não é possível entender a prevalência de um ou outro; no entanto é necessário entender os riscos e as vantagens de cada um.

Com isso, admitir a existência de todos esses papéis e constatar que a possibilidade de haver um novo, o da autoexposição, é de extrema importância para que o STF e a sociedade use o instituto com consciência e de modo favorável a ela mesma. Uma agenda de pesquisa com estudo crítico do controle, uso e participação das Audiências Públicas se faz necessário para a evolução do instituto, tão caro tanto aos Ministros e juristas, quanto à sociedade como um todo.

BIBLIOGRAFIA

DUARTE, Ricardo Cesar. *A utilização de Audiências Públicas no Judiciário: o caso da efetivação das políticas públicas de saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Inovações na Jurisdição Constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid, n. 16, p. 107-163, 2012.

FUNARI, Helena Hime. *Financiamento de Campanha Eleitoral no Supremo Tribunal Federal: uma análise à luz da teoria da competição política*. Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2017. Disponível em <<https://bit.ly/2qXinJP>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HUBER, Peter. *Galileo’s Revenge: Junk Science in the Courtroom*. New York: Basic Books, 1991, p. 3. APUD LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

LEAL, Saul Toruinho. Apesar de abertura, Supremo não representa o povo. *Consultor Jurídico*. 23 mai. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2FBSh9r>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira, DO VALE, André Rufino. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Observatório da*

Jurisdição Constitucional, a. 2, 2008/2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2RWvkUd>>.

RAIS, Diogo. *Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

RAMALHO, Renan. Doação a pré-candidato por meio de 'vaquinha virtual' estará liberada a partir desta terça; tire dúvidas. *G1*. 14 mai. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2FxqfvC>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

RECONDO, Felipe. Supremo, esse famoso desconhecido. *Folha de São Paulo*. 09 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2DCbS6D>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão ADI 4650/2015, Plenário, rel. Min. Luiz Fux, DJ. 17.09.2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Despacho Convocatório da Audiência Pública. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, p. 26/03/2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2018: TSE divulga montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha*. 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2N0iCNv>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

TV JUSTIÇA. *Audiência Pública - Queimadas em Canaviais (1-9)*. 2013. Entrevista concedida pelo Ministro Luiz Fux. Disponível em <<https://bit.ly/2QWHMPf>>. Acesso em 7 nov. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Convocação Audiência Pública – ADI 4650, 23 mar. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Perguntas Frequentes*. Disponível em: <<https://bit.ly/2DE6H6a>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública da ADI 4650. 10/07/2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transferência de Controle Acionário de Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e de suas Subsidiárias ou Controladas. 29 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2FuDDke>>. Acesso em 20 nov. 2018.

VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou Formalismo? O Impacto das Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal Brasileiro*. Dissertação

(Mestrado Profissional em Poder Judiciário) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1: Audiências Públicas no Tempo

https://docs.google.com/spreadsheets/d/18PGUieDFu8CgRQgpFyMqr2sDY_0ah8-2F3H-Wy_qN9Y/edit?usp=sharing

Apêndice 2: Comparação entre Cronogramas e Transcrição da Audiência Pública

<https://drive.google.com/file/d/1EJiFgSSdYdD8uIm6sOyTD2SBn2WH6oH9/view?usp=sharing>

Apêndice 3: Expositores presentes

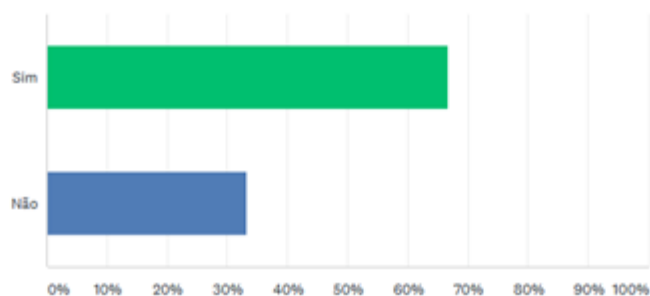
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1bNGpARSuu3nFsSiFe-cWQ9bGjGQwCY51CW10CTJa6dQ/edit?usp=sharing>

Apêndice 4: Relatório de Respostas da *survey*

P1

Esta foi a primeira vez que você participou de uma audiência pública no STF?

Answered: 6 Skipped: 0

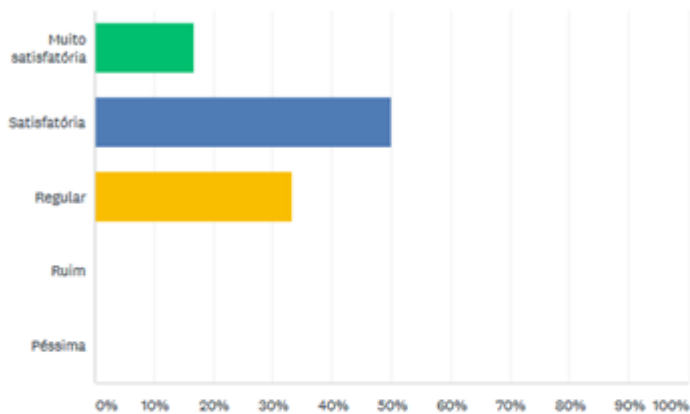


OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
Sim	66,67%	4
Não	33,33%	2
TOTAL		6

P2

Como você descreveria essa experiência?

Answered: 6 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
Muito satisfatória	16,67%	1
Satisfatória	50,00%	3
Regular	33,33%	2
Ruim	0,00%	0
Péssima	0,00%	0
TOTAL		6

P3

Como você ficou sabendo da possibilidade de participação?

Answered: 6 Skipped: 0

RESPOSTAS (6) Análise de texto TAGS (0)

Mostrando 6 selecionadas

Informações institucionais

04/09/2018 16:50

[Visualizar respostas](#)

Não lembro

04/09/2018 11:57

[Visualizar respostas](#)

Por uma entidade do terceiro setor que trabalha com democracia

14/08/2018 18:59

[Visualizar respostas](#)

Internet

14/08/2018 12:03

[Visualizar respostas](#)

Pelo protocolo do STF

08/08/2018 10:25

[Visualizar respostas](#)

Internet e acompanhamento dos temas

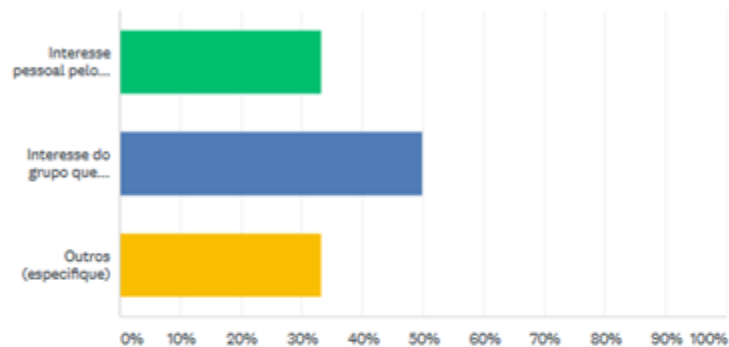
08/08/2018 10:12

[Visualizar respostas](#)

P4

O que te motivou para participar da audiência?

Answered: 6 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Interesse pessoal pelo tema	33,33% 2
▼ Interesse do grupo que representei/participava na época pelo tema	50,00% 3
▼ Outros (especifique)	Respostas 33,33% 2
Total de respondentes: 6	

Outros (especifique):

Exposição midiática. O tema não era de interesse.

Outros (especifique):

Interesse acadêmico

P5

Como foi o processo de preparação para a audiência?

Answered: 6 Skipped: 0

RESPOSTAS (6) Análise de texto TAGS (0)

Mostrando 6 selecionadas

Realização de reuniões com especialistas no tema

04/09/2018 16:50

[Visualizar respostas](#)

Apresentação já pronta utilizada em outras ocasiões

04/09/2018 11:58

[Visualizar respostas](#)

Recebi material de pesquisa fornecido pela entidade que representei

14/08/2018 18:59

[Visualizar respostas](#)

trabalhoso

14/08/2018 12:04

[Visualizar respostas](#)

Em realidade, foi uma apresentação de parte da tese de doutorado já defendida

08/08/2018 10:25

[Visualizar respostas](#)

Estudei as principais tendências sobre a solução das questões

08/08/2018 10:12

[Visualizar respostas](#)

P6

Você teve contato prévio com os outros expositores? Se sim, para qual finalidade?

Answered: 6 Skipped: 0

RESPOSTAS (6) Análise de texto TAGS (0)

Mostrando 6 selecionadas

Não

04/09/2018 16:50

[Visualizar respostas](#)

Não

04/09/2018 11:58

[Visualizar respostas](#)

não

14/08/2018 18:59

[Visualizar respostas](#)

não

14/08/2018 12:04

[Visualizar respostas](#)

Não

08/08/2018 10:25

[Visualizar respostas](#)

Sim, com poucos deles. A ideia era melhor aproveitar o exíguo tempo dado para manifestação.

08/08/2018 10:12

[Visualizar respostas](#)

P7

Você acompanhou o resto do processo da ADI 4650 (amicus curiae, decisão final etc)?

Answered: 6 Skipped: 0

RESPOSTAS (6) Análise de texto TAGS (0)

Mostrando 6 selecionadas

Sim

04/09/2018 16:50

[Visualizar respostas](#)

Não

04/09/2018 11:58

[Visualizar respostas](#)

sim

14/08/2018 18:59

[Visualizar respostas](#)

sim

14/08/2018 12:04

[Visualizar respostas](#)

Sim

08/08/2018 10:25

[Visualizar respostas](#)

Sim

08/08/2018 10:12

[Visualizar respostas](#)

P8

Na sua opinião, os argumentos que você expôs foram contemplados na decisão final da ADI 4650? Se não, por que você acha que isso aconteceu?

Answered: 6 Skipped: 0

RESPOSTAS (6) Análise de texto TAGS (0)

Mostrando 6 selecionadas

Sim

04/09/2018 16:50

[Visualizar respostas](#)

Não acompanhei.

04/09/2018 11:58

[Visualizar respostas](#)

Sim, indiretamente, especialmente dados relativos ao 'retorno' do 'investimento', conforme dados de um estudo que mencionei

14/08/2018 18:59

[Visualizar respostas](#)

sim

14/08/2018 12:04

[Visualizar respostas](#)

Não, fui o único a defender a liberdade da participação de doação via empresas

08/08/2018 10:25

[Visualizar respostas](#)

Não. Faltou um tratamento mais profundo sobre todas as repercussões da decisão.

08/08/2018 10:12

[Visualizar respostas](#)

P9

Qual é, na sua opinião, o papel de uma audiência pública no STF?

Answered: 6 Skipped: 0

RESPOSTAS (6) Análise de texto TAGS (0)

Mostrando 6 selecionadas

Fundamental. Indispensável à função das Cortes Superiores enquanto responsáveis pela consolidação do direito e formação dos precedentes judiciais

04/09/2018 16:50

[Visualizar respostas](#)

Dar insumos para boas decisões

04/09/2018 11:58

[Visualizar respostas](#)

Levar dados da realidade ao relator

14/08/2018 18:59

[Visualizar respostas](#)

contribui em muito para a construção da decisão

14/08/2018 12:04

[Visualizar respostas](#)

Cumpre um importante papel, porém subsidiário.

08/08/2018 10:25

[Visualizar respostas](#)

Franquear a participação da sociedade, colher opiniões e melhor fundamentar a decisão diante de diferentes pontos de vista apresentados.

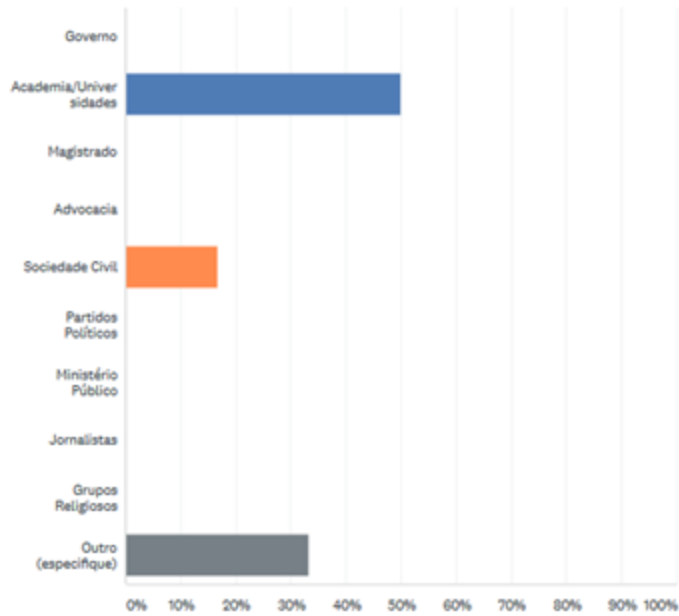
08/08/2018 10:12

[Visualizar respostas](#)

P10

Com que grupo você se identifica?

Answered: 6 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Governo	0,00% 0
▼ Academia/Universidades	50,00% 3
▼ Magistrado	0,00% 0
▼ Advocacia	0,00% 0
▼ Sociedade Civil	16,67% 1
▼ Partidos Políticos	0,00% 0
▼ Ministério Público	0,00% 0
▼ Jornalistas	0,00% 0
▼ Grupos Religiosos	0,00% 0
▼ Outro (especifique)	Respostas 33,33% 2
TOTAL	6

Outro (especifique):

Academia, jurista e organização civil

Outro (especifique):

Empresas

Apêndice 5: Resposta *survey* - Professor convocado não expositor

P1

Como foi o processo do convite para participar da audiência pública? Como eles souberam que você poderia se interessar em ser expositor?

Recebi um convite por correio, mas não sei como chegaram ao meu nome.

P2

O senhor teve contato com os expositores que foram? Se sim, por quê?

Não

P3

O senhor acompanhou a audiência pública? O que você achou dela? Não teria adicionado nada mesmo?

Não acompanhei

P4

O senhor acompanhou o processo inteiro da ADI, mesmo depois de declinar a participação na audiência pública?

Não

P5

Qual é o papel da audiência pública na sua opinião?

O papel almejado é múltiplo e às vezes contraditório: trazer uma pluralidade de atores sociais para manifestar-se sobre o tema e participar; informar tecnicamente o tribunal.

Na prática, isso tem sido feito sem critério de participação, de forma amplamente discricionária, e com resultados ainda muito questionáveis.