

# **DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCESSO CONSTITUCIONAL OBJETIVO E SUBJETIVO PARA EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO**

## **PUBLIC HEARING AND CONSTITUTIONAL PROCESS FOR SUBJECTIVE AND OBJECTIVE OF EFFECTIVE STATE DEMOCRATIC RIGHT**

### **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo estudar o papel da audiência pública no controle abstrato de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF), com enfoque na evolução da jurisdição concentrada brasileira ao longo das Constituições. Destaca-se a importância da audiência pública como instrumento de influência nos provimentos em sede de controle de constitucionalidade de normas, garantindo-se abertura à sociedade para uma interpretação constitucional juntamente com o STF. Além disso, analisa-se esse instituto considerando-o ferramenta capaz de garantir maior participação da coletividade nos processos de formação das decisões, com vistas à efetividade do Estado Democrático de Direito. Trata-se de um estudo teórico-documental. Concluiu-se pela necessidade de trazer à tona a temática sobre a audiência pública no controle concentrado de constitucionalidade, como ato instrutório do procedimento, tendo por escopo o alargamento de sua utilização perante os Tribunais Superiores, inclusive em julgamentos de recursos constitucionais em sede de controle difuso.

**Palavras- chave:** Jurisdição concentrada; Audiência pública; Estado Democrático de Direito.

### **Abstract**

This paper aims to address the role of the public hearing on the abstract control of constitutionality before the Supreme Court, focusing on the evolution of Brazilian jurisdiction concentrated along the Constitutions. Highlights the importance of the public hearing as an instrument of influence in the provisionses headquarters of judicial standards, ensuring openness to society for a constitutional interpretation with the Supreme Court. In addition, we analyze this institute considering the tool to ensure greater participation of the community in decision making, with a view to the effectiveness of the democratic state. It is a study theoretical-doctrinal. It was concluded by the need to bring up the issue on the public hearing on the concentrated control of

constitutionality, with scope for enlargement of its use before the Superior Courts, including judgments of constitutional resources in headquarters of diffuse control.

**Keywords:** Jurisdiction concentrated; public hearing; democratic state.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende, em linhas gerais, abordar a audiência pública ante o controle abstrato de constitucionalidade, visando perquirir de que modo tal instrumento possa contribuir para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, inicialmente, destaca-se a audiência pública como meio de abertura da interpretação constitucional à sociedade. Em seguida, a abordagem do objeto desta pesquisa estará voltada para a garantia da participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Busca-se, então, analisar de forma breve e simplória a jurisdição constitucional no Brasil, por meio do apontamento da evolução do controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF), perpassando, inclusive, pelas alterações trazidas com a entrada em vigor das Leis 9.868/99 e 9.882/99.

Em seguida, realizam-se notas iniciais acerca da audiência pública para, finalmente, atingir o objetivo deste estudo que é a demonstração da sua importância ante a materialização do Estado Democrático de Direito, a partir de práticas que visem a uma maior abertura, à coletividade, do processo hermenêutico e da aplicação do Direito, bem como quanto ao exercício do direito de participação da coletividade na formação das decisões proferidas pelo STF. Ao final, concluiu-se o trabalho.

Dessa maneira, buscou-se problematizar a necessidade da institucionalização e da utilização das audiências públicas perante os julgamentos proferidos pelos Tribunais Superiores, seja da justiça especializada ou não. Assim, pretende-se analisar a verdadeira democratização dos processos decisórios, os quais podem atingir toda a sociedade, promovendo, conseqüentemente, uma abertura social para a interpretação e aplicação das normas.

Trata-se de um estudo teórico-documental, pois se utiliza de conhecimentos científicos produzidos sobre o tema e fomenta discussões a partir desses pensamentos.

A título de hipótese, deseja-se verificar se a audiência pública é ou não ato instrutório dos processos objetivos, sendo capaz de subsidiar as decisões do STF e tornar seus julgamentos cada

vez mais democráticos, pela incorporação dos posicionamentos e conteúdos da coletividade em seu procedimento. Ademais, objetiva-se constatar se a audiência pública poderá ser utilizada em processos constitucionais subjetivos, ante o fenômeno da sua objetivação, e nos demais Tribunais Superiores.

## **2 (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS**

A temática da (in) constitucionalidade das leis e atos normativos é tormentosa, todavia não há como expor o tema objeto deste trabalho sem discorrer, ainda que brevemente, sobre essa questão.

Sabe-se que os ordenamentos jurídicos na atualidade são, de modo geral, estratificados e hierarquizados, sendo que as normas constitucionais, no topo do sistema, imperam sobre as demais. Logo, a Constituição é utilizada como parâmetro para a verificação da adequabilidade ou não das leis infraconstucionais. Em outros termos, adota-se o princípio da supremacia da Constituição.

Por força de tal princípio, todo o ordenamento e as situações jurídicas devem estar em conformidade com os princípios e ditames constitucionais. Assim, a inconstitucionalidade não está associada exclusivamente ao descumprimento do texto positivado na Lei Fundamental. Consideram-se inconstitucionais também as leis que violam princípios, expressos ou não no texto.

Nesses termos alude Mendes (2005):

O conceito de Lei Fundamental não se limita às disposições singulares do direito constitucional escrito. De um lado, essa ideia abrange todos os princípios constantes do texto constitucional. Por outro lado, esse conceito abarca, igualmente, todos os princípios derivados da Constituição enquanto unidade [...], os princípios gerais inerentes ao sistema adotado e as ideias principais que inspiraram o constituinte, ainda que não concretizadas numa determinada disposição ou preceito (MENDES, 2005, p. 137).

Cumprе ressaltar que, em razão da posição ocupada pela Constituição no ordenamento jurídico, tendo em vista sua rigidez, outras leis são validadas. Assim como, vale lembrar, que a declaração de inconstitucionalidade de tais leis tem como fundamento a própria Constituição. Serão consideradas incompatíveis, portanto, as leis que violem substancialmente os ditames e os

princípios constitucionais ou apresentem incoerências entre o conteúdo do ato e o texto da Constituição.

Podem ocorrer, ainda, vícios relativos às formalidades que circundam o processo de feitura das leis e atos normativos, todavia sem atingir a norma em seu mérito. Ou seja, quando a norma infraconstitucional emanar de autoridade incompetente ou não observar os requisitos formais do procedimento legislativo, estar-se-á diante de outras hipóteses que maculam a lei de inconstitucionalidade.

Contudo, independentemente da inconstitucionalidade em que uma lei possa incorrer, tais incompatibilidades não podem perdurar sob pena de se ameaçar a unidade do ordenamento jurídico. Por tal razão, faz-se imperiosa a consolidação de órgãos competentes para verificação da adequabilidade entre a Constituição e as leis inferiores.

No Brasil, verifica-se que o constituinte originário outorgou ao STF tal competência<sup>1</sup>, sendo sua função primordial a proteção constitucional por meio do controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Convém destacar que este trabalho ocupa-se tão-somente do controle *in abstracto* das leis.

Percebe-se que o exercício do controle de constitucionalidade das leis é a atribuição essencial da jurisdição constitucional brasileira, pautando-se sempre pela defesa da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, porquanto se deve reconhecer que as leis podem conter irregularidades, mesmo depois de aprovadas e consolidadas todas as etapas do processo legislativo.

Para confirmar o pensamento, afirma Oliveira (2004):

Vê-se, por corolário lógico, a possibilidade plena de uma lei nascer já inconstitucional, em razão de inobservância do regramento específico para a sua elaboração. Logo, é perfeitamente possível o seu reconhecimento como tal e, assim, como consequência inarredável, a declaração dessa inconstitucionalidade. Destarte, é perfeitamente possível que seja constituída uma Corte, à qual se lhe dê competência para conhecer de tais arguições e, conseqüentemente, tenha competência para declarar a inconstitucionalidade e, assim, excluir a lei do ordenamento jurídico [...] (OLIVEIRA, 2004, p. 48).

Embora seja função precípua do STF a guarda da Constituição, este não é o único órgão competente para realizar o controle de constitucionalidade, uma vez que, a rigor, toda jurisdição é

---

<sup>1</sup> “Compete ao Supremo Tribunal Federal, *precipualemente*, a guarda da Constituição, cabendo-lhe [...]” (BRASIL, 1988, Art. 102) (grifo próprio).

constitucional<sup>2</sup>, tendo em vista que os outros juízos e Tribunais também julgam aspectos constitucionais, porém de forma incidental e diante de um caso concreto.

## 2.1 O Controle abstrato de normas no Brasil: esboço histórico

Adotou-se no Brasil o sistema jurisdicional de controle de constitucionalidade, sob influência do *judicial review* norte-americano, caracterizado pela entrega ao Poder Judiciário da função de proteção da ordem constitucional. Cabendo à Corte, basicamente, a verificação da compatibilidade formal e material das leis inferiores em relação à Constituição.

Na jurisdição constitucional brasileira este sistema jurisdicional é, também, *misto*, pois o exame da constitucionalidade das leis e atos normativos pode ser exercido tanto pela forma difusa, por qualquer Tribunal ou órgão do Poder Judiciário, quanto pela via concentrada mediante arguição da (in)constitucionalidade levada diretamente ao STF, sendo esta última forma inspirada nas Cortes Constitucionais europeias<sup>3</sup>.

Entretanto, o presente trabalho tem por escopo uma breve consideração sobre a evolução histórica da jurisdição concentrada, reservando a análise acerca da via difusa para outra oportunidade, porquanto objetiva-se destacar a audiência pública sob o viés do controle abstrato de normas perante o STF.

Reconhece a doutrina<sup>4</sup> que o sistema jurisdicional está presente no direito pátrio desde a Constituição Republicana de 1891, apenas na modalidade difusa. Ao longo dos anos, foram realizadas mudanças no controle de constitucionalidade, sendo introduzidos novos elementos, de modo que as inovações desembocaram na jurisdição concentrada somente a partir da promulgação da Constituição de 1934.

Inicialmente, houve a previsão apenas da representação interventiva, ajuizada diretamente na Corte quando verificada a lesão aos princípios sensíveis estruturadores do Estado. A intervenção era requerida quando uma lei ou ato normativo emanado de algum Estado da federação contrariasse estes princípios. Em tais casos, o Procurador-Geral da República teria

---

<sup>2</sup> Nesse sentido DIAS, 2012, p. 46.

<sup>3</sup> Segundo Silva (2010), o sistema europeu desenvolveu-se como resposta aos ataques político e ideológico da Constituição [...] a evolução chegou à institucionalização das Cortes Constitucionais, a partir de 1920, como os únicos tribunais competentes para solucionar conflitos constitucionais, fundado no critério de controle concentrado (SILVA, 2010, p. 558).

<sup>4</sup> Partiu-se da concepção de José Afonso da Silva (2010) e Gilmar Ferreira Mendes (2005).

legitimidade para a propositura da ação, de modo que a decisão proferida autorizava à União intervir no ente federado, tendo por finalidade reestabelecer a ordem.

Conforme art. 12 da Constituição de 1934:

Art. 12 da CR/1934 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

[...]

V - para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras *a a h*, do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais;

[...]

§ 2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, *a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República*, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade (BRASIL, 1934) (grifo próprio).

De forma modesta, a intervenção marcou a consolidação do controle concentrado no Brasil. Segundo Mendes (2005), embora a representação interventiva configurasse uma peculiar forma de composição de conflitos federativos, a jurisprudência e a doutrina brasileira tratam esse processo como típico processo de controle abstrato de normas (MENDES, 2005, p. 64).

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional nº 16/65, sob a égide da Constituição de 1946, manteve-se a legitimidade do Procurador Geral da República para o ajuizamento da ação e introduziu-se a representação direta de inconstitucionalidade de leis federais e estaduais face à Constituição. Veja-se:

Art. 2º da CR/1965 As alíneas *c, f, i e k* do art. 101, inciso I, passam a ter a seguinte redação:

[...]

k) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República (BRASIL, 1965).

Poucas alterações ocorreram nas Cartas posteriores, de modo que a jurisdição concentrada se consolidou definitivamente com a promulgação da CR/88. Uma inovação importante consistiu na ampliação do rol de legitimados para a propositura da ação, retirando-se a exclusividade do Procurador Geral da República.

Atualmente, segundo a inteligência do art. 103 da CR/88:

Art. 103 da CR/88. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Outra inovação relevante trazida pela CR/88 versou sobre a previsão da ação de inconstitucionalidade por omissão. Assim, declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias<sup>5</sup>. Tal ação tem por objeto normas de eficácia limitada, sejam elas programáticas ou institutórias, buscando afastar a chamada “síndrome da ineficácia das normas constitucionais”.

Prosseguindo nesse escorço histórico, tem-se que em 17 de março de 1993 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 3/93 que operou outras modificações no controle concentrado de constitucionalidade. Institui-se, nesse momento, a ação declaratória de constitucionalidade de leis e atos normativos *federais*, com a finalidade de se pacificar controvérsias nos tribunais inferiores em torno da constitucionalidade de determinada norma. Após a decisão declaratória do STF, a norma adquiriria a presunção absoluta de sua constitucionalidade.

Assim preleciona Silva (2010):

A ação declaratória de constitucionalidade, como lembrado, “pressupõe controvérsia a respeito da constitucionalidade da lei, o que é aferido diante da existência de um grande número de ações onde a constitucionalidade da lei é impugnada” e sua finalidade imediata consiste na rápida solução dessas pendências. Esse é o pressuposto de sua criação, daí a ideia que deixamos expressa acima de que ela se caracteriza como um meio de paralisação de debates em torno de questões jurídicas de interesse coletivo [...] (SILVA, 2010, p. 58).

Embora a EC nº 3/93 tenha realizado modificações, ao prever a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), também sofreu limitações quanto ao seu objeto, pois, ao contrário da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), apenas as leis e os atos normativos *federais* posteriores a 1993 podem constituir objeto da presente ação. Vale acrescentar ainda que os legitimados para o ajuizamento da ADC eram *numerus clausus*, haja vista que apenas o

---

<sup>5</sup> “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias” (BRASIL, 1988, Art. 103, § 2º).

Presidente da República, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Procurador Geral da República estavam autorizados a propor a ação.

Ao reverter tal situação, a Emenda Constitucional nº 45/04, operando verdadeira reforma do Poder Judiciário, alterou o art. 103 da CR/88, incluindo a ADC na redação do dispositivo e, por consequência, atribuindo à ação declaratória de constitucionalidade os mesmos legitimados da ação direta de inconstitucionalidade.

Finalmente, seis anos após a EC nº 3/93, entraram em vigor, ambas no mesmo ano, as Leis 9.868/99 e 9.882/99, dispendo sobre o processo e julgamento das ações do controle concentrado perante o STF. Várias inovações foram introduzidas, inicialmente manteve-se a vedação à intervenção de terceiros em qualquer de suas formas, o que já era realizado pelo STF antes da edição das referidas leis.

Houve, ainda, a positivação da figura do *amicus curiae*, admitindo-se a participação de órgãos e entidades no processo (art. 7º, § 2º, Lei 9.868/99), bem como a possibilidade do Relator, em caso de necessidade de esclarecimento da matéria de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, requisitar informações adicionais; designar perito ou comissão de peritos para que emitam parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 9, § 1º, Lei 9868/99).

Além das possibilidades apontadas acima, o Relator também passou a poder solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição (art. 9, § 2º, Lei 9868/99). Previu-se, ainda, a concessão de medida cautelar na ADC e ADIn e, nesta última hipótese em caso de excepcional urgência, facultou-se ao Tribunal deferir liminar sem audiência dos órgãos ou entidades responsáveis pelo ato (art. 10, § 3º, Lei 9868/99).

De toda sorte, qualquer que seja a ação, ao ser proferida decisão de mérito por maioria absoluta do Tribunal, a eficácia do provimento passa a ser imposta a toda a sociedade, aqui incluídos os entes do Poder Executivo e os demais órgãos do Poder Judiciário. Soma-se à eficácia *erga omnes*, o efeito vinculante. Logo, todas as decisões e atos praticados pela administração pública e pelo Poder Judiciário, a partir de então, deveriam estar em conformidade com os fundamentos que determinaram a decisão do STF.

### **3 A AUDIÊNCIA PÚBLICA: APONTAMENTOS**

Conforme salientado em linhas anteriores, ambos os diplomas legais, Leis 9.868/99 e 9.882/99, preveem a possibilidade do Relator<sup>6</sup>, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, fixar data para, *em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.*

Vê-se, pois, que ambas as legislações positivaram a audiência pública na jurisdição constitucional brasileira, tratando esse instituto como verdadeiro ato instrutório dos processos objetivos. Afinal, permitiram ao Relator (e ao STF de forma geral) colher elementos capazes de possibilitar a formação de seu convencimento. Em síntese, como a audiência pública é convocada antes do julgamento da ação, objetivando instruir amplamente o processo, contribuindo, assim, para o proferimento da decisão, o Tribunal, dessa forma, não poderá deixar de julgar sob o argumento da falta de “conjunto probatório” para examinar a questão.

Realizando uma comparação entre a instrução nos processos subjetivos, afirma Moraes (2011):

O paralelo entre a audiência pública e a audiência comum, feita em juízo e composta pelas partes concretamente arroladas num processo judicial, é perfeitamente possível, sendo adequado até mesmo afirmar que a primeira é um alargamento da segunda, uma abertura à participação do público indefinido num processo que tem partes igualmente indefinidas (MORAES, 2011, p. 79).

Percebe-se, portanto, a importância de que se reveste este ato instrutório nos processos objetivos que tramitam perante o STF. Contudo, mesmo que esse instituto esteja previsto no direito pátrio desde 1999, a primeira audiência pública realizada ocorreu somente no ano de 2007 durante as discussões acerca da aprovação ou não das pesquisas com células-tronco embrionárias.

No ano seguinte, duas outras foram realizadas. A mais relevante ocorreu durante o julgamento da ADPF nº 54, convocada pelo Min. Marco Aurélio, por meio da qual se discutiu a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos. O tema despertou a atenção dos cidadãos, da mídia e dos especialistas no assunto. Posteriormente, alargando o uso desse instrumento, no ano de 2009 discutiu-se, em audiência convocada pelo Min. Gilmar Mendes, a judicialização do direito à saúde, mediante os pedidos de suspensão de segurança, suspensão de liminar e suspensão de tutela antecipada<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Atualmente tal competência foi atribuída, também, ao Presidente do STF nos termos do art. 13, inciso XVII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, atualizado com a introdução da Emenda Regimental 29/09.

<sup>7</sup> SLs nº 47 e nº 64, STAs nº 36, nº 185, nº 211, nº 278, SS nº 2.361, nº 2944 nº 3345 e nº 3.355.

Ao longo dos anos foram realizadas mais cinco audiências. A mais recente ocorreu em junho de 2013, convocada pelo Min. Gilmar Mendes, para subsidiar o julgamento do Recurso Extraordinário 641320, com repercussão geral reconhecida, e promoveu a discussão sobre a possibilidade de cumprimento de pena em regime menos gravoso quando o Estado não dispuser, no sistema penitenciário, de vaga no regime indicado na condenação<sup>8</sup>.

A utilização das audiências públicas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, foi-se ampliando de modo que até o presente momento constam na pauta do STF doze audiências públicas já realizadas<sup>9</sup>. Inevitável observar que ainda é irrisória a quantidade de audiências realizadas até hoje, em contraste ao número de ações ajuizadas. Faz-se necessário buscar aumentar a frequência de utilização desse instrumento, inclusive nos recursos constitucionais em sede de controle difuso de constitucionalidade, já que tal prática garante e legitima o Estado Democrático de Direito.

#### **4 AUDIÊNCIA PÚBLICA: ABERTURA À SOCIEDADE PARA UMA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL**

As normas constitucionais foram concebidas pelo constituinte de forma abstrata e ampla, em razão de ser inconcebível que o legislador possua uma capacidade sobre-humana para prever detalhadamente todas as situações e condutas que demandariam a criação de uma norma. Por tal motivo, a aplicação do direito pressupõe uma atividade interpretativa, uma vez que a norma não nasce pronta e acabada, com o sentido engessado.

Nessa ordem, deve-se interpretar a norma de modo a adaptá-la às mudanças sociais, haja vista o caráter essencialmente dinâmico das sociedades contemporâneas em que novas relações, situações e conflitos surgem a todo o momento.

Por conseguinte, ao aplicar o direito, faz-se necessário ter em mente tal aspecto da norma e, obviamente, reconhecer que as normas constitucionais (e o ordenamento como um todo) são produtos da atividade humana e, como tal, estão eivadas de deficiências e imperfeições. Sendo

---

<sup>8</sup> Informação disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Acesso em: 28 de junho de 2013.

<sup>9</sup> Informação também disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Acesso em: 28 de junho de 2013.

assim, é tarefa primordial do executor a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o Direito<sup>10</sup>.

Nesse sentido expõe Maximiliano (2001):

Por mais hábeis que sejam os elaboradores de um Código, logo depois de promulgado surgem dificuldades e dúvidas sobre a aplicação de dispositivos bem redigidos. Uma centena de homens cultos e experimentados seria incapaz de abranger em sua visão lúcida a infinita variedade dos conflitos de interesses entre os homens. Não perdura o acordo estabelecido, entre o texto expresso e as realidades objetivas. Fixou-se o Direito Positivo; porém a vida continua, envolve, desdobra-se em atividades diversas, manifesta-se sob aspectos múltiplos: morais, sociais, econômicos (MAXIMILIANO, 2001, p. 01).

Entretanto, na visão de Häberle (2002, p. 14), a interpretação do texto normativo não pode se restringir apenas à atividade que, de forma consciente e intencional, dirige-se à compreensão e à explicitação de sentido de uma norma. Complementarmente, deve-se adequar a realidade da sociedade à interpretação constitucional, afinal a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade<sup>11</sup>.

Além disso, se o direito, e especialmente a Constituição, tem sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça deles tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição<sup>12</sup>.

Ora, ao interpretar a norma não se objetiva revelar as intenções do constituinte ou os motivos que influenciaram a sua vontade para elaborar o texto, porquanto as normas não irrompem espontaneamente, ao revés, são elas frutos de um pensamento condicionado, principalmente, pelo ambiente social e acontecimentos históricos.

Aí reside a importância e a necessidade de se aproximar a coletividade do processo hermenêutico e de aplicação do Direito, pois quem está sob a égide da norma acaba por se tornar, ainda que de maneira reflexa, intérprete dessa mesma norma. Nota-se, então, a necessidade de rechaçar a “sociedade fechada” dos intérpretes da Constituição e de condenar o modelo de interpretação circunscrito apenas aos legitimados “formais”.

Assim aduz Häberle (2002):

A teoria da interpretação constitucional esteve muito vinculada a um modelo de interpretação de uma “sociedade fechada”. Ela reduz, ainda, seu âmbito de investigação, na medida que se concentra, primariamente, na interpretação

---

<sup>10</sup> Conforme MAXIMILIANO, 2001, p. 01.

<sup>11</sup> Segundo HESSE, 1991, p. 14.

<sup>12</sup> Nesse sentido HESSE, 1991, p. 22.

constitucional dos juízes e nos procedimentos formalizados (HÄBERLE, 2002, p. 12).

Como a coletividade vive materialmente as normas constitucionais sofrendo seus efeitos direta e continuamente, as Constituições devem, precipuamente, criar instrumentos capazes de incorporar os sujeitos ao processo de interpretação. Atualmente, não se pode conceber que a atividade hermenêutica se concentre tão somente nos órgãos oficiais.

Desse modo, é imprescindível a ampliação dos mecanismos de interpretação, tencionando, inclusive, a institucionalização desses instrumentos, os quais permitem abarcar as forças pluralísticas presentes nas sociedades.

Nesse ínterim, para uma interpretação constitucional legítima (e uma decisão também legítima e eficaz), pautada na realidade, faz-se necessária a participação não só dos intérpretes profissionais, como também dos diversos segmentos e grupos da sociedade plural.

Häberle (2002) assim expõe:

Uma teoria constitucional que se concebe como ciência da experiência deve estar em condições de, decisivamente, explicitar os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público, o tipo de realidade de que se cuida, a forma como ela atua no tempo, as possibilidades e necessidades existentes (HÄBERLE, 2002, p. 19).

Ao se partir dessa concepção, os próprios atingidos pelos provimentos da jurisdição constitucional influenciam e contribuem para a sua formação. De modo que, assim, verifica-se a verdadeira democratização da interpretação constitucional<sup>13</sup>.

Diante dessa realidade, não se pode sequer conceber uma hermenêutica desvinculada da teoria democrática, ou seja, um Estado democrático necessita institucionalizar instrumentos que possibilitem aos cidadãos a efetiva participação nos processos decisórios, inclusive, no âmbito da jurisdição constitucional.

Tem-se que o monopólio da atividade hermenêutica, por parte do Estado, não se coaduna com a democracia. Negar aos sujeitos o direito de participar das decisões de caráter constitucional lesa de maneira crassa a cidadania, de tal forma que a participação estatal não pode se dar de maneira arbitrária e impositiva. Na verdade, a sociedade deve contribuir e ser ouvida durante a formação do provimento a que se sujeita.

Nesse sentido, atribuir exclusivamente ao STF o papel de guardião da CR/88 despoja os indivíduos do direito de participar da formação de decisões que futuramente irão afetar toda a

---

<sup>13</sup> Nos termos das lições de HÄBERLE, 2002, p. 14.

coletividade. É nesse ponto que reside a relevância da audiência pública no controle concentrado de constitucionalidade.

Verifica-se, pois, que as audiências públicas constituem uma inovação importante na jurisdição constitucional brasileira. Primeiramente, concedem à sociedade oportunidade para que os diversos segmentos e grupos sejam ouvidos, fornecendo ao Tribunal, inclusive, novas alternativas de se interpretar a CR/88. A coletividade pode aproximar o STF da realidade em que as normas constitucionais são “vivas” e dessa forma promover o pleno conhecimento da questão em apreço.

Mendes (2005) assim expõe eximamente:

Hoje, não há negar a “comunicação entre norma e fato”, que constitui condição da própria interpretação constitucional. É o que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos. Tem-se, assim, um novo instituto que servirá para modernizar o processo constitucional brasileiro (MENDES, 2005, p. 147-148).

O próprio Ministro do STF reconhece a importância da decisão corresponder à realidade e nada mais coeso (e legítimo) do que a própria sociedade levar ao conhecimento do STF a dimensão em que determinado provimento irá afetar a coletividade ou um segmento dela. Portanto, a ampliação do círculo de intérpretes aproxima norma e realidade e afasta o risco de os intérpretes estatais serem influenciados apenas pela teoria, ignorando ou não reconhecendo a prática.

Em um segundo momento, vê-se que os aspectos discutidos nas audiências públicas desempenham papel importante para a fundamentação dos provimentos. Isto é, o Relator ao ouvir os depoimentos e pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 9<sup>a</sup>, §1<sup>o</sup>, Lei 9.868/99), acaba colhendo elementos que irão contribuir para as decisões do STF, conferindo legitimidade a elas e, ainda, afastando o livre arbítrio da interpretação exclusivamente judicial.

Em meio a tantas considerações é possível inferir que o provimento para ser legítimo deve ser subsidiado por aspectos extraídos de um debate horizontal sobre a questão em cheque, isto é, a decisão não pode ser um ato eloquente e solitário de realização de justiça<sup>14</sup> circunscrito apenas aos Ministros do STF.

Nessa ordem de ideias, afirma Leal (2011):

A confusão nefasta é imaginar que o juiz é o interprete magno, monopolista hermenêutico e jurisdicional e pensador legal e extrajurídico do direito e que

---

<sup>14</sup> Conforme LEAL, 2011, p. 47.

pode, em fontes de conhecimento subjetivo, *extra, ultra* ou *citra lege*, produzir decisões justas (vangloriosas) ou compor, por sentenças legiferantes ou de *lege ferenda*, soluções magníficas, justas [...] (LEAL, 2011, p. 47) (grifos do autor).

Finalmente, deve-se reconhecer que as deliberações da audiência pública não vinculam obrigatoriamente as decisões do STF, não obstante realizam forte influência sobre elas, afinal esse instituto funciona como um caminho capaz de conduzir a “opinião” dos cidadãos ao Poder Judiciário. Nas palavras de Moraes (2011):

Assim como outros canais da esfera pública, a exemplo das passeatas e dos jornais, as audiências públicas conduzem a influência da esfera pública até o sistema (que pode ser o sistema político ou o sistema jurídico, por exemplo), mas desta vez de maneira institucionalizada, isto é, regulamentadas pelo próprio sistema, no caso brasileiro até organizadas por ele (MORAES, 2011, p. 88).

A título de conclusão, nota-se que a constante participação dos cidadãos contribui, também, para afastar a ingerência de interesses políticos que em nada se relacionam com a vontade popular. A audiência pública, nesse ponto, pode ser considerada ainda um instrumento de fiscalização das decisões proferidas pelo STF, pois é possível verificar se os aspectos discutidos são objetos de fundamentação dos provimentos.

As audiências públicas, em suma, auxiliam na formação de decisões que balizam pontos de interesse da sociedade, afastando-se, assim, o arbítrio por parte do Poder Judiciário e as investidas da administração pública.

## **5 AUDIÊNCIA PÚBLICA E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Com a promulgação da CR/88, consolidou-se no Brasil o Estado Democrático de Direito<sup>15</sup> caracterizado, de forma sucinta, pela fusão entre o princípio democrático e o Estado de Direito. Tem-se, portanto, que a legitimação do poder governamental emana do povo. Ocorre que o Estado não está autorizado a servir-se desse poder despoticamente, uma vez que o ente estatal está limitado pelas leis que estão, por sua vez, ancoradas na Constituição, considerada pedra angular do ordenamento jurídico.

---

<sup>15</sup> “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos [...]” (BRASIL, 1988, Art. 1º) (grifo próprio).

Nessa ordem, em um Estado Democrático, busca-se instrumentalizar mecanismos capazes de conferir legitimidade ao exercício do poder, concretizado, sem sombra de dúvidas, via sufrágio universal. Ou seja, o texto constitucional prevê que por meio do voto direto, secreto e igual para todos os brasileiros o povo, substrato humano componente da comunidade política do Estado, escolhe livremente seus representantes<sup>16</sup>. No entanto, é inadmissível restringir o princípio democrático ao exercício do voto, a questão é bem mais ampla.

Um Estado verdadeiramente democrático deve buscar institucionalizar diversos meios que possibilitem ao povo também participar do processo de formação de decisões relacionadas às questões de cunho nacional, cujo alcance afeta toda a coletividade. Dessa forma, a sociedade deve ser constantemente incorporada integrada às atividades estatais, inclusive com relação à jurisdição constitucional.

É nesse sentido que a audiência pública contribui para corroborar a ideia da efetivação do Estado Democrático de Direito, visto que tal ferramenta positivada no direito brasileiro permite à coletividade participar e influenciar o processo de formação das decisões. A sociedade, portanto, não pode ser atingida por decisões *erga omnes* proferidas pelo STF sem ser, ao menos, ouvida. Embora seja razoável afirmar, quanto ao controle das leis, que em tese não podem existir partes individualizadas diretamente interessadas no processo, tampouco podemos ignorar as múltiplas potências sociais que serão, em verdade, atingidas em suas concepções políticas, filosóficas, religiosas ou morais.

A despeito disso, o que se vê atualmente no País quanto à participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais é uma limitação quase que restrita apenas ao exercício do voto. Ocorre que o Estado Democrático não pode ser considerado tão só sob o viés de delegação formal de competência aos representantes escolhidos pelo povo via sufrágio universal.

Diante disso, não é possível consolidar definitivamente um Estado Democrático de Direito sem a ampliação de mecanismos participativos, ou seja, sem que o cidadão esteja diretamente implicado no processo de concepção das deliberações de cunho nacional.

Ao parafrasear novamente Häberle (2002):

“Povo” não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão (HÄBERLE, 2002, p. 37).

---

<sup>16</sup> Conforme DIAS, 2012, p. 64.

Convém ressaltar ainda que ampliar o rol de legitimados para a propositura das ações perante o STF, como foi realizado pela CR/88, não implica necessariamente em uma jurisdição constitucional mais democrática, pois o monopólio ainda se encontra adstrito aos órgãos estatais e entidades que representam segmentos determinados e não a sociedade brasileira como um todo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um Estado verdadeiramente democrático e pautado na Constituição, conforme dito anteriormente, deve positivar e institucionalizar meios hábeis capazes de permitir aos cidadãos não só o acesso aos processos decisórios como também uma contribuição mais efetiva, uma vez que tais decisões inevitavelmente afetarão a coletividade, seja quanto aos aspectos pragmáticos ou mesmo quanto às mais diversas concepções dos segmentos que a compõe.

Nesse sentido, percebe-se a importância das audiências públicas, como mecanismo positivado no Direito brasileiro, no que concerne a possibilidade de participação de toda a sociedade em processos de cunho constitucional. Contudo, salienta-se que as audiências públicas não podem ser consideradas mero ato formal dos feitos perante o STF, ou ser simplesmente um suposto momento de debate. Devem, na verdade, refletir a participação e a representatividade popular nos julgamentos de maior relevância no Tribunal constitucional.

Assim, faz-se mister que as decisões proferidas sejam *efetivamente* respaldadas nos elementos angariados durante a oitiva de pessoas com experiência e autoridades na matéria. Por conseguinte, o próprio magistrado, ao formar seu convencimento sobre o caso em exame, tem de se apoiar em tais elementos. O resultado ensejará decisões condizentes com a realidade da sociedade civil, promovendo, dessa forma, o contraditório efetivo e a participação em processos de cunho constitucional.

Outrossim, vê-se a necessidade de trazer à tona a temática sobre a audiência pública no controle de constitucionalidade, tendo por escopo o alargamento de sua utilização perante o STF, inclusive em julgamentos de recursos constitucionais em sede de controle difuso ou incidental. Afinal, tais recursos apresentam repercussão geral, isto é, as questões suscitadas no processo ultrapassam os interesses subjetivos da lide, pois versam temas de cunho econômico, político, social e/ou jurídico.

Logo, a resolução dessas matérias atingirão segmentos diversos da sociedade, sendo, então, necessária a participação e a oitiva destes segmentos, já que sofrerão diretamente, ou de maneira reflexa, os efeitos do provimento final.

Finalmente, defende-se que uma eventual expansão da audiência pública nos Tribunais Superiores, seja da justiça especializada ou não, possibilitaria a concretização de julgamentos cada vez mais democráticos, haja vista a incorporação da coletividade em seu bojo. Afinal, tais órgãos também possuem competência para realizar o controle de constitucionalidade *incidenter tantum*.

Em conclusão, tem-se que a solução para uma verdadeira democratização e legitimação da jurisdição constitucional brasileira, com vistas à concretização do Estado de Direito Democrático, está associada à busca pela utilização de forma efetiva da audiência pública, como instrutório do procedimento e não como simples instrumento de retórica. Ao longo da formação dos provimentos, deve-se pautar pela criação de um espaço que promova a comunicação, bem como uma maior dialeticidade, de forma a incorporar uma sociedade plural no processo de interpretação e de aplicação da norma.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2013.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 16 de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, 06 dez. 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-16-26-novembro-1965-363609-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

BRASIL. Lei 9.868, de 10 nov. 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, 11 nov. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Lei 9.882, de 03 dez. 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.

*Diário Oficial da União*, 06 dez. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2013.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Processo constitucional e estado democrático de direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MORAES, Anderson Júnio Leal. *Audiências públicas como instrumento de legitimação da jurisdição constitucional*. 119 f. Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, José do Carmo Veiga de. *Jurisdição constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia dos direitos fundamentais*. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.