

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

ANDREA ABRAHAO COSTA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriúba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Andrea Abrahao Costa; Paulo Roberto Barbosa Ramos. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-687-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
<http://unisinos.br/novocampuspoa/>

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Constituição e Democracia II, coletânea de artigos apresentados durante o XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Porto Alegre, de 14 a 16 de novembro de 2018, apresenta uma qualificada síntese sobre as principais discussões travadas atualmente no Brasil que orbitam em torno dos significantes constituição e democracia. Todos os artigos apresentados possuem conexão direta ou indireta não somente com o tema central da coletânea, mas também entre si, uma vez que estão comprometidos com mecanismos voltados a garantir a perenidade do texto constitucional de 1988 e a criar tanto condições para um processo maior de participação dos cidadãos no processo decisório, quanto reais condições materiais para que aquele ultrapasse a linha do formal. Pois bem. Os artigos tratam da tecnologia para garantir o controle do desempenho da atividade parlamentar, como também a respeito do princípio federativo, essencial para a descentralização do exercício do poder, notadamente em países com grandes extensões territoriais e diversidade culturais, como é o caso do Brasil; globalização e democracia, fenômeno que tem impactado sobremaneira na dinâmica de vida de todos os povos do planeta; ativismo judicial, questão que assumiu grande relevância na sociedade brasileira diante da atuação questionável do Supremo Tribunal Federal, que se impôs, nos últimos anos, como árbitro de crises políticas nacionais, ocasionadas por certas incoerências decorrentes do próprio texto constitucional e de atitudes não aceitáveis de agentes do executivo e legislativo; direitos humanos, temática de grande relevância para a garantia da dignidade da pessoa humana, mas que precisa ser melhor trabalhada e compreendida na sociedade brasileira, de modo a garantir de forma efetiva a integridade moral e física do ser humano e, finalmente, a experiência de nações mais desenvolvidas, a exemplo dos EUA, que lançaram mão da Suprema Corte para desempenhar, dentro de um Estado Federal, mecanismo de controle em relação aos poderes tirânicos eventuais do executivo, legislativo ou mesmo de maiorias ocasionais. Portanto, todos os artigos estão sintonizados com as preocupações do nosso momento histórico, razão pela qual devem ser lidos com atenção, de modo a tornar os debates sobre as questões abordadas ainda mais qualificados.

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos – UFMA

Profa. Dra. Andrea Abrahao Costa – FESPPR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ABERTURA DIALÓGICA DO STF: UMA ANÁLISE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA EM SEDE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE SOBRE O “NOVO CÓDIGO FLORESTAL”

DIALOGICAL OPENING OF THE STF: AN ANALYSIS OF THE PUBLIC HEARING IN THE HEADQUARTERS OF CONSTITUTIONALITY CONTROL ON THE "NEW FOREST CODE"

Kamylla da Silva Bezerra ¹

Resumo

Este trabalho analisa a audiência pública no âmbito do Supremo Tribunal Federal a partir do ponto de vista da democracia participativa e da sustentabilidade. Para tanto foi realizado o levantamento documental e quantitativo das audiências públicas realizadas entre 2007 e 2018, além da análise dos participantes da audiência que realizada para tratar do "novo Código Florestal". Foi possível observar que ao contrário do que comumente se propõe, a audiência pública realizada no STF é idealizada e utilizada exclusivamente para oitiva de pessoas que tenham autoridade em certa temática, sem a preocupação da inclusão do cidadão comum no rol de participantes.

Palavras-chave: Judicialização, Participação, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes the public hearing from the of view of participatory democracy and sustainability. For that purpose, a documentary and quantitative survey of the public hearings conducted at STF between 2007 and 2018 was carried out, as well as the participants' analysis of the hearing held to deal with the "new Forest Code". It was possible to observe that, contrary to what is commonly proposed, the public hearing held in the STF is idealized and used exclusively for hearing of people who have authority in a certain subject, without the concern of including the ordinary citizen as a participant.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicialization, Participation, Democracy

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Enquanto fenômeno da organização social pós-moderna, a judicialização tem sido produzida pela expansão do poder judicial desde o final do século passado. No âmbito de uma sociedade que caminhava para a massificação, com o consequente crescimento da irresponsabilidade coletiva, além da generalização da noção de risco advinda das duas guerras mundiais que marcaram o final da era moderna, nasce a judicialização.

Tanto a Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918), quanto a Segunda Grande Guerra Mundial (1939 a 1945), serviram para apresentar ao mundo a necessidade inquietante e imediata de proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana. Além disso, após tais experiências é possível visualizar, no contexto da segunda e terceira onda de democratização, que a grande maioria dos países ocidentais democráticos passou a adotar o modelo de institucionalização inclusivo de um Tribunal Constitucional, como mecanismo de controle dos poderes legislativo, executivo e do próprio judiciário. Assim, os governos passaram, além de exercer suas atividades tradicionais de negociação do plano político, a se preocupar em não infringir a Constituição, lei fundamental dos estados democráticos.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, tem sido observado que o positivismo e a legalidade estrita já foram utilizados para justificar atos bárbaros e arbitrariedades, colocando a Constituição como mero documento político ao invés de um documento jurídico, vinculante e obrigatório. Assim é que, além do marco filosófico pós-positivista, observamos que o ponto central do constitucionalismo contemporâneo se constitui na ascensão institucional do judiciário, o que trouxe modificações no espaço que este tem ocupado na esfera política, fenômeno chamado de judicialização da política.

Além disso, é importante ressaltar que a sociedade pós-moderna também é caracterizada pela alta complexidade inerente a uma sociedade plural, sendo tal fato seu produto imediato. Enquanto que na Idade Média tínhamos uma posição e valores sociais dominantes claros, a partir da consolidação da Idade Moderna tal fato passa a não fazer

mais parte das características essenciais das novas organizações sociais da vida em comum. Assim, em uma sociedade em que não conseguimos visualizar uma posição dominante clara, a tendência é de que esta se torne cada vez mais altamente positivada e que, ingenuamente, se enxergue na regra da lei e na judicialização a solução para os mais diversos males que nos afligem.

Desse modo, com a produção de Constituições ambiciosas, em termos de previsão de muitos direitos em detrimento de deveres, além da hipervalorização do Poder Judiciário, na concessão de poderes de infringência dos Tribunais Constitucionais nas decisões do Legislativo e Executivo, é que nasce o fenômeno da judicialização da política, quiçá da própria vida em sociedade. Problemática que fica mais evidente e tragada por previsões pessimistas quando se avalia a realidade brasileira, onde a mentalidade de Constituição descartável gere a classe política nacional, que vem alterando a Carta Magna com emendas de ocasião, ao vento da conveniência; ou, ainda pior, quando tal fenômeno é perpetrado pelo próprio órgão institucional incumbido da proteção do texto constitucional: nosso Supremo Tribunal Federal tem praticado verdadeiras rupturas no texto constitucional com suas interpretações.

Tais questões têm sido discutidas de forma interessante na literatura social e do direito a partir de Tate & Villander (1996), com linhas de análise comuns para pesquisa empírica comparada do Poder Judiciário em diferentes países; Arantes (2002), que visualiza a questão a partir da democratização e inclusão de um número cada vez maior de grupos de interesse na disputa política; Vianna (2007), que utiliza o termo judicialização para descrever as mudanças constitucionais ocorridas pós 1988, que, segundo o autor, permitiram o crescente protagonismo dos tribunais nacionais, chamando atenção também para a ampliação da atuação do Ministério Público; além de Pogrebinski (2011), que pugna pelo falso silogismo na ideia de que à medida em que se avança a tese da judicialização, ganha corpo a crença de que esta teria como causa e efeito a crise institucional de representação, trazendo para o debate uma rica análise de todas as ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de descumprimento de preceito fundamental e ações declaratória de constitucionalidade propostas em fase de leis e atos normativos emanados do Congresso Nacional durante o período de 1988 a 2009.

Além disso, estamos diante de um cenário de crise de legitimidade nas democracias contemporâneas, onde os representantes já não conseguem identificar e atender as demandas da sociedade e a realidade nos mostra, ainda, que os vícios eleitorais, propagandas dirigidas e manipulação pública e opinativa do cidadão a serviço da classe dominante ferem e desvirtuam o interesse nacional e os fins do Estado, corrompendo a moral pública e apodrecendo o que o status quo faz passar por democracia e representação (BONAVIDES, 2001). Dessa forma, assinalado o divórcio entre o povo e suas instituições de Governo, saber quem é o povo e onde está o povo tem enorme importância por ocasião em que a soberania estremece diante da crise do Estado e do avanço do globalismo, o que se reverbera através de crescentes demandas por maior participação social nas decisões do Estado, para além da simples participação no momento de eleições.

Outrossim, insurgindo o ideal contemporâneo da democracia participativa devermos considera-la enquanto instrumento auxiliar da democracia representativa para que não ocorra a deformação dos institutos de participação nas decisões estatais, transformando-os no mito da democracia direta, ao contrário do que defende Bonavides (2001, p. 34-35) diante das problemáticas apresentadas por nossa democracia, segundo o qual a ideia de participação deveria preparar a “passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular”.

Assim, tanto a questão da judicialização da política quanto a de demandas por maior participação social nas decisões do Estado tem se mostrado, de fato, temas de grande relevância acadêmica e social, simultaneamente. A questão principal de que trata este trabalho, a abertura dialógica do Supremo Tribunal Federal a partir da utilização de audiências públicas e, no caso específico no que diz respeito à judicialização do “Novo Código Florestal”, perpassa pela análise de todas essas questões que, de alguma forma, estão relacionadas: massificação da sociedade, maior participação social nas decisões do Estado e judicialização da política.

No caso do Novo Código Florestal, ocorreu que este foi aprovado com a Lei Federal nº 12.651/2012, em meio a incipiência de um debate com enorme polarização no Congresso e na sociedade brasileira. A importância do debate – já evidenciada por pesquisadores, organizações, entidades e movimentos sociais, ficou ainda mais latente após a Procuradoria Geral da República ajuizar três Ações Diretas de

Inconstitucionalidade (4901, 4902 e 4903) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), ajuizar uma última (4937). Em razão da relevância da matéria, foi pedida a adoção do chamado “rito abreviado”, que permite o julgamento diretamente pelo plenário do STF.

As ações questionam dispositivos relacionados às áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal, à anistia para quem promove degradação ambiental e descumprimento da função social da propriedade. Além disso, a nova lei deixa de recuperar mais de 29 milhões de hectares que foram desmatados até julho de 2008, e permite que outros 88 milhões de hectares sem desmatados.

Assim, o ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, relator das ações, convocou audiência pública, realizada em 18 de abril de 2016, destinada a embasar o seu relatório, na qual procurou ouvir argumentos de todas as partes interessadas no debate. Desse modo, o presente trabalho tem por objetivo avaliar a abertura dialógica do Supremo Tribunal Federal, importante instituição no âmbito da judicialização, a partir da utilização do instituto da audiência pública.

2. AUDIÊNCIA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diante da ideia de democracia defendida como um dos pilares do Estado contemporâneo, surgiram demandas por maior participação social sob o seguinte questionamento: De que valem eleições corretas e espaços de participação política quando as verdadeiras decisões são tomadas alhures, sem representantes populares e sem qualquer forma de controle?

Por outro lado, é inegável que a construção do projeto democrático brasileiro, plasmado na Constituição de 1988, trouxe consigo um elevado grau de legitimidade. O debate público instaurado no momento constituinte deve ser considerado tendo em vista a garantia de um dos postulados básicos da democracia: a soberania popular. Acreditando que o princípio democrático é a base da organização do Estado brasileiro e que a nossa Carta Magna de 1988 criou possibilidades reais e jurídicas de fazer valer as demandas sociais por um regime mais democrático, Salgado (2007) propõe a retomada

desse ideal através do seu fortalecimento na esfera estatal como pressuposto para sua aplicação em cenários mais amplos.

A audiência pública constitui um dos instrumentos contemporâneos que vislumbram garantir maior de participação popular na tomada de decisão, ao lado do plebiscito, referendo, orçamento participativo, consultas públicas, dentre outros, e que, segundo Bim (2016), são instrumentos fundamentais porque aproximam o cidadão dos assuntos da *polis/civitas* e da responsabilidade na gestão da coisa pública, ou seja, educam o cidadão para a democracia.

As audiências públicas surgiram no ordenamento jurídico brasileiro em 1986 para utilização do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Além disso, também ocupou papel importante na Assembleia Constituinte. Atualmente, é possível identifica-la no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tanto em suas atividades administrativas, legislativas e jurisdicionais.

Desde 1986 temos o presença da audiência pública em nosso ordenamento jurídico, tendo sido estabelecida, pela primeira vez, pela Resolução nº 01 de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Com objetivos de fixação das diretrizes para o uso e implementação da avaliação do impacto ambiental como um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, essa resolução trouxe, em seu art. 11, §2º, disposição sobre o prazo para manifestação e comentários feitos por órgãos públicos e demais interessados, facultando a realização de audiência pública para transmissão de informações sobre impactos ambientais. Assim, conforme ensina Moreira (2011), a audiência pública surgiu no Direito brasileiro como um instrumento de *accountability* destinado à informação dos interessados e discussão do relatório sobre impactos ambientais.

Outrossim, já em 1987 encontra-se nova previsão no ordenamento brasileiro sobre a realização de audiência pública. A resolução nº 2 de 25 de março de 1987 dispôs sobre o regimento interno da Constituinte e, reafirmando o apelo democrático da época e a busca pela legitimidade inerentes àqueles trabalhos, fora prevista a obrigatoriedade da realização de audiência pública entre as subcomissões da Constituinte e entidades representativas dos segmentos da sociedade, além do recebimento de sugestões durante a realização de todos os trabalhos.

Desde então, a audiência pública tem encontrado respaldo nas mais diversas legislações no âmbito do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. Citam-se como exemplo de previsões desse instituto os seguintes regramentos: Resolução n. 18/1989 do Senado Federal; Resolução n. 17/1989 da Câmara dos Deputados; art. 27 da Lei Orgânica do Ministério Público; art. 39 da Lei 8.666/93; Lei 9.247/96; Lei 9.784/99; etc.

Assim, em que pese o instituto da audiência pública ter promovido verdadeira inovação na atuação do Supremo Tribunal Federal, o instituto, em si, não constitui novidade no Direito. Sobre o tema Valle (2012, p. 96) preceitua que:

“A partir do ponto de vista crítico da mundializada crise de representação, tem a doutrina norte-americana explorado os mecanismos que traduzam numa lógica de agregação ao processo de escolha, de mais atores – e quais os virtuais benefícios dessa prática, não só no exercício ordinário das opções políticas, mas também no enfrentamento de temas espinhosos submetidos à jurisdição constitucional que, como se sabe, igualmente se pode identificar como resultado de uma escolha política (...)”.

Desse modo, observamos que, na Justiça Constitucional, a audiência pública é encontrada, primeiramente, no instrumento jurídico da Lei n. 9.868/99 e Lei n. 9.882/99, que tratam das Ações Diretas de Inconstitucionalidades, Ações Diretas de Constitucionalidades e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. No ano de 2009, o Supremo Tribunal Federal regulou o procedimento das audiências públicas, mediante a emenda regimental n. 29, a aproveitou para alargar as hipóteses de cabimento de sua convocação.

A primeira e principal mudança ocorrida a partir da inserção da audiência pública no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal diz respeito à permissão de sua realização para qualquer espécie de ação ou recurso tramitado no Supremo, não estando mais o instituto adstrito às Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade, Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Outrossim, Moreira (2011, p. 47) aduz que:

“Da análise do art. 13, XVII em conjunto com o art. 154, VI (do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), fica clara a possibilidade de audiência pública no âmbito da presidência sem a necessidade de se vincular a processo, desde que a questão atenda os requisitos (...)”.

Outra mudança importante diz respeito aos legitimados para convocação da audiência pública. Anteriormente, apenas o relator do processo poderia propor a

realização da audiência e, a partir do novo enquadramento dado pelo Regimento Interno, o Presidente do Supremo Tribunal Federal também terá legitimidade para tanto.

Por fim, cumpre analisar que na Lei n. 9.868/99 existiam duas possibilidades de cabimento da audiência pública, a saber: necessário esclarecimento sobre a matéria e sobre circunstâncias de fato. Na nova previsão dada pelo Regimento Interno do Tribunal, as hipóteses foram mantidas, mas a elas foram incluídos dois importantes requisitos: existências de repercussão geral e interesse público relevante.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA E O DEBATE SOBRE O “NOVO CÓDIGO FLORESTAL” NO STF

Em busca da compreensão dos desafios impostos à criação de uma prática dialógica e legitimadora no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é importante analisar o universo das audiências realizadas naquela Corte. Assim, em primeiro momento, com destaque mais na dinâmica do processamento da audiência pública do que no conteúdo das intervenções, buscou-se analisar a perspectiva de abertura dialética do STF para com a sociedade no debate realizado sobre o Novo Código Florestal.

As audiências públicas no STF foram previstas, inicialmente, pelas Leis 9.868/99 e 9.882/99, que disciplinam processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental. Foram regulamentadas pela Emenda Regimental 29/2009, que atribuiu competência ao Presidente ou ao Relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno, para:

“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 Tribunal”.

Assim, da mesma maneira em que foi prevista nos arts. 9 e 6 das Leis 9.869/99 e 9.882/99, respectivamente, a partir da regulamentação dada pela Emenda Regimental 29/2009, a audiência pública continuou sendo pensada para permitir que, em caso de necessidade esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou, ainda, notória insuficiência das informações dos autos, o juiz ouça depoimentos de pessoas com

“experiência e autoridade na matéria”. De antemão, é possível observar a dificuldade na identificação da natureza essencialmente democrática e legitimadora desse instrumento, posto que não foi pensado e elaborado para oitiva do cidadão, e nem ao menos foi feita alguma menção a essa questão quando da regulamentação do instrumento.

Posto isto, continuando a análise deste instrumento, observando seu procedimento, é previsto que o despacho do relator que convocar a audiência pública deverá ser amplamente divulgado e que deverá ser fixado prazo para indicação das pessoas a serem ouvidas. A divulgação é realizada por meio eletrônico, mas também há previsão de que seja realizada por meio de jornal impresso, rádio ou canal de televisual local. A indicação das pessoas a serem ouvidas na audiência pública ocorre por meio da manifestação de desejo pelos próprios interessados em serem expositores, através de inscrições realizadas por e-mail fornecido no próprio despacho de divulgação. Em média, não há regra quanto ao prazo fixado para divulgação e inscrição de expositores interessados, que tem sido, em média, de 30 dias, mas que, no caso do Novo Código Florestal, foi de 20 dias.

Ademais, em caso de existência de defensores e opositores relativos à matéria objeto da audiência, deverá ser garantida a participação das diversas correntes de opinião. Nesse ponto, seria de extremo interesse acadêmico a realização de um estudo empírico acerca da eficácia dessa previsão nas audiências públicas já realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Fica a questão: O Supremo Tribunal Federal tem garantido e promovido a ética nos debates ocorridos nas audiências públicas?

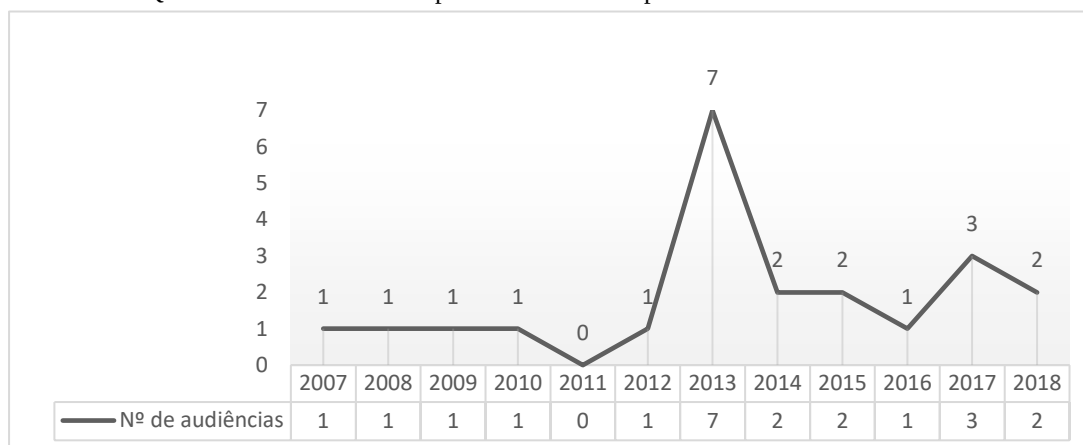
Ainda quanto à questão procedimental, caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista de habilitados, determinar a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar. Aqui outra questão importante diz respeito aos critérios que têm sido utilizados pelo Ministro na seleção dos expositores, já que não há nenhuma norma relativa a este aspecto, havendo, assim, discricionariedade estrita quanto a essa deliberação.

Resolvidas as questões preliminares, quando da realização da audiência, esta será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça, seus trabalhos serão registrados e juntados aos autos do processo e, quando for o caso, arquivados no âmbito da Presidência do Supremo Tribunal Federal. Quanto a esses aspectos, é importante

ressaltar a preocupação institucional do Supremo na garantia da publicidade dos atos das audiências públicas que o mesmo tem se proposto a realizar, já que, além de ser concretizada a transmissão ao vivo, têm sido disponibilizados todos os documentos produzidos no site oficial do STF.

Ao todo o Supremo Tribunal Federal realizou, entre 2007 e 2018, 19 audiências públicas, sobre os mais variados temas, em sede de controle de constitucionalidade:

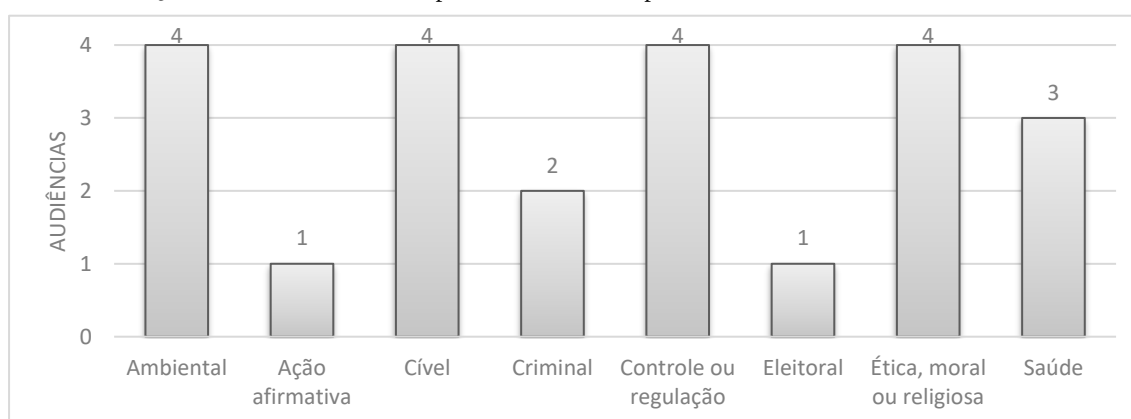
Gráfico 01: Quantitativo de audiências públicas realizadas pelo STF entre 2007 e 2018:



Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site: www.stf.jus.br

Quanto aos temas tratados no âmbito das ações que ensejaram a realização das audiências públicas, temos que a temática ambiental apresenta relevante destaque quando da promoção de debates e abertura dialógica na Suprema Corte brasileira, assim como as matérias do âmbito cível; de controle e regulação; ético, moral ou religiosa; seguida das temáticas de saúde; criminal; ação afirmativa e eleitoral.

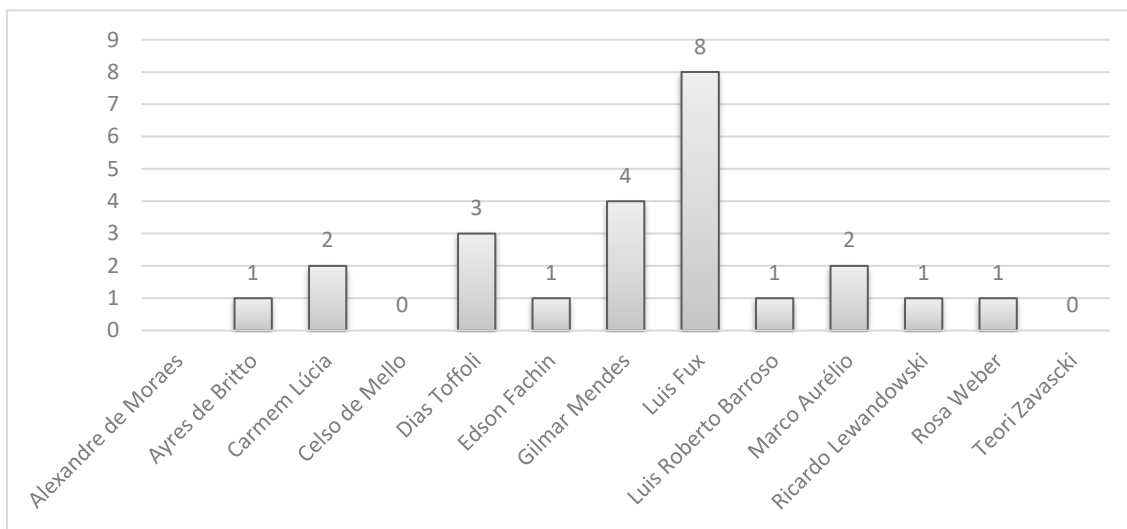
Gráfico 02: Quantitativo de audiências públicas realizadas por matérias



Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no site: www.stf.jus.br

Com relação aos ministros e a convocação de audiências públicas, se destaca o Ministro Luis Fux, tendo convocado 08 audiências públicas no lapso temporal estudado. Em que pese a ausência dos Ministros Ayres de Britto e Teori Zavascki na atual composição do Supremo Tribunal Federal, os dados referentes às suas atuações na convocação de audiências públicas também foram utilizados:

Gráfico 03: Quantitativo de audiências públicas convocadas por ministro



Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no site: www.stf.jus.br

Feita a análise geral, passemos a análise mais específica do debate travado em sede de audiência pública, convocada pelo Ministro Luiz Fux, sobre a possível inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 12.651/2012, popularmente chamada de “Novo Código Florestal”.

É importante visualizar a fala inicial do Ministro Relator, Luis Fux, segundo o qual a audiência pública “se realiza basicamente quando o STF é instado a solucionar questões de cunho interdisciplinar”. Ainda segundo o relator, a questão relativa ao “Código Florestal” transcende à mera questão jurídica, trazendo diversos elementos que interessam ao segmento científico, acadêmico e ao país em geral. Assim, o relator continua esclarecendo que:

“Um dos enfoques mais modernos do Direito Constitucional é exatamente a percepção de que, malgrado o Poder Judiciário ter a obrigação de decidir todas as questões para as quais ele é provocado, há determinadas matérias em relação às quais ele não tem capacidade institucional, porque a matéria versa sobre temas que não gravitam sobre a órbita jurídica, mas, sim, sobre outras questões científicas e acadêmicas, que nós precisamos desse processo democrático, popular e participativo de toda sociedade científica, de todos aqueles que pretendam colaborar para que a nossa solução seja legitimada

democraticamente, seja a solução mais justa possível” (Fala do Min. Relator Luiz Fux. Transcrição da audiência pública sobre o Novo Código Florestal, realizada no dia 18 de abril de 2016).

Observa-se assim, mais uma vez, a precípua função de promoção do esclarecimento dos ministros no que tange às questões que ultrapassam o debate jurídico, e que, por sua vez, privilegia a oitiva de pessoas com notório saber científico sobre os temas, conforme se depreende da própria legislação regulamentadora.

Assim, no que diz respeito às manifestações realizadas durante a audiência pública sobre o “Novo Código Florestal”, é possível observar que os estudiosos realizaram, ao todo, 07, manifestações; representantes do Poder Executivo, 06; representantes de associação, 04; enquanto isso, cidadão, representante de movimento social, representante da iniciativa privada, representante do Ministério Público e representante do Poder Legislativo, realizaram apenas 01 manifestação cada.

Quadro 01: Manifestações dos participantes durante a audiência:

Manifestação durante audiência		Quantidade
01	Cidadão	01
02	Estudiosos	07
03	Representante de associação	04
04	Representante de movimento social	01
05	Representante da iniciativa privada	01
06	Representante do Poder Executivo	07
07	Representante do Poder Legislativo	01
08	Representando do Ministério Público	01

Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no site: www.stf.jus.br

Sob esse aspecto, é possível observar que a audiência pública, instrumento de instrução dos ministros sobre assuntos exógenos à ciência jurídica ou interdisciplinares, com clara preferência a possibilitar a manifestação de pessoas com autoridade e experiência em determinadas matérias, foi utilizado dentro do objetivo a que foi idealizado em seu aspecto formal, tendo em vista que, a partir da análise da abertura dialógica promovida, materialmente preponderam manifestações de estudiosos e especialistas no tema referente ao meio ambiente e “Novo Código Florestal”.

Por outro lado, além dos estudiosos, também tiveram destaque manifestações de representantes do Poder Executivo, sendo bem vinda a análise mais minuciosa destas duas categorias de manifestantes. Assim, dentre estudiosos e representantes do Poder

Executivo foram identificados as seguintes categorias de atuação quanto à experiência e autoridade no tema tratado na audiência pública:

Quadro 02: Quantitativo de participantes de acordo atuação na área

Categorias	Atuação	Quantitativo
Estudiosos	Professor	4
	Pesquisador	3
Representante do Poder Executivo	Ministério	2
	Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	1
	Serviço Florestal Brasileiro – SFB	1
	IBAMA	1
	Agência Nacional das Águas – ANA	1
	Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia	1

Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no site: www.stf.jus.br

Por fim, como foi possível identificar a manifestação de uma cidadã durante a realização da audiência pública, é importante analisar o contexto em que sua tomada de palavra ocorreu. Trata-se da senhora Almerita Francisca da Silva, agricultora que trabalha e reside em Boca do Acre, no Amazonas. Observamos, inicialmente, que o momento de fala de Almerita não estava previsto na ata, o que nos leva a crer que esta cidadã não realizou a inscrição inicial para participar dos debates assim como os demais ali presentes, ou se realizou não foi selecionada. Tal hipótese torna-se mais relevante a partir da observação de que foi o Ministro da Defesa, senhor José Aldo Rabelo, quem apresentou Almerita e cedeu um minuto de seu tempo de fala para a mesma, diferente do que ocorreu com os outros debatedores presentes, os quais foram apresentados pelo Ministro Luiz Fux.

Dessa forma, é interessante observar a estrutura institucional peculiar da audiência pública em sede do Supremo Tribunal Federal, posto que este instrumento foi idealizado, em sua gênese, para promoção de uma maior participação do cidadão nas tomadas de decisões do Estado, na celebração de uma verdadeira troca de informações entre este e o cidadão. Assim, tanto do ponto de vista normativo quanto prático, é questionável a utilização deste instrumento para promoção de debates que não incluam efetivamente o cidadão interessado nas questões que venham a ser decididas.

Considerações Finais

A audiência pública, instrumento idealizado para promoção de uma maior participação social das decisões do Estado, vem sendo utilizada desde os tempos antecedentes à redemocratização brasileira. Desde que a Constituição Federal de 1988 consolidou este instrumento, inúmeras legislações infraconstitucionais tem regulado a audiência pública nos diversos âmbitos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto na seara da Administração Pública quanto nas atividades do Poder Legislativo e Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal vem realizando audiências públicas desde meados de 2007, numa tentativa de promover decisões mais ajustadas e instruídas conforme a realidade social. Entretanto, da análise da produção normativa acerca da utilização deste instrumento no âmbito da Suprema Corte brasileira, se verifica que sua gênese está relacionada mais ao envolvimento de pessoas altamente instruídas ou especializadas em determinadas temáticas que venham a ser discutidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, se inicialmente as audiências públicas surgem no ordenamento brasileiro enquanto instrumento que garante maior legitimidade às decisões do Estado, ao abrir um canal de debate com o cidadão sobre suas reivindicações e propostas, no âmbito do Supremo Tribunal Federal este instrumento foi idealizado e é utilizado no intuito exclusivo de ouvir de pessoas que tenham experiência e autoridade em certa temática, sem a preocupação da inclusão do cidadão comum nesse rol. Tal fato faz com que o instrumento perca grande parte da essência para qual foi inicialmente idealizado, qual seja a garantia de uma maior discussão, debate e participação da sociedade em temas e decisões que interessem a toda a população.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal está avançando no sentido de promoção de maior legitimidade de suas decisões ao abrir a oitiva de pessoas especializadas em determinados assuntos que extravasam as questões meramente jurídicas. Dessa forma, é de se esperar que em decisões que se relacionem mais às questões morais, éticas e religiosas de um povo, o Supremo Tribunal Federal se preocupe em se instruir da verdadeira vontade da população que se encontra sobre sua jurisdição, o que poderá ser feito através da abertura da audiência pública às pessoas comuns, que não necessariamente possuam algum tipo de autoridade acadêmica ou experiência profissional, mas que possam, ainda assim, realizar algum tipo de representação nos debates travados no STF. Dessa forma, seria crível a realização de maiores análises acerca da utilização desse instrumento no âmbito das Supremas Cortes brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. B. **Democracy and the public sphere in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BIM, E. **LICENCIAMENTO AMBIENTAL**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BONAVIDES, P. **Teoria constitucional e democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MOREIRA, D. R. R. **Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2011.
- POGREBINSCHI, T. **Judicialização ou representação: Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- SALGADO, E. D. **Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- TATE, C. N., VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. Nova York: New York University Press, 1996.
- VALLE, V. R. L. **Audiências públicas e ativismo: diálogo social no STF**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- VIANNA, L. J. W. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: **Constituição de 1988 e vida brasileira**. OLIVEN, R. G. et all. Rio de Janeiro: Hucitec, 2007.