



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UNICEUB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

AUDIÊNCIA PÚBLICA:
INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL?

DAIANE NOGUEIRA DE LIRA

Brasília
2010

DAIANE NOGUEIRA DE LIRA

**AUDIÊNCIA PÚBLICA:
INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB.

Orientador: José Levi Mello do Amaral Júnior

Brasília
2010

L768 Lira, Daiane Nogueira de.
Audiência pública: instrumentos de legitimação da jurisdição
constitucional? / Daiane Nogueira de Lira. 2010.
248 p. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, 2010.
Orientador: José Levi Mello do Amaral Júnior

1. Audiência pública. 2. Jurisdição constitucional. 3.
Legitimidade. I. Amaral Júnior, José Levi Mello do. II. Título

CDU 342.9

DAIANE NOGUEIRA DE LIRA

**AUDIÊNCIA PÚBLICA:
INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL?**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB.

Orientador: José Levi Mello do Amaral Júnior

Brasília, 30 de outubro de 2010.

Banca examinadora

José Levi Mello do Amaral Júnior
Orientador

Manoel Gonçalves Ferreira Filho
Examinador

Jefferson Carús Guedes
Examinador

Luís Carlos Martins Alves Jr.
Examinador

Ao Artur, por ser tão especial e preencher
minha vida com felicidade e amor... Minha
força especial, a qualquer hora e em qualquer
lugar.

AGRADECIMENTO

Tenho muito a agradecer. Lembrar-me daqueles que me auxiliaram nesta difícil e apaixonante trajetória acadêmica. Agradecer é ato de lembrança e de humildade. O mestrado, como um rito de passagem, transforma-nos em algo diferente e a grande tarefa da dissertação, ponto alto desse caminhar, coloca-nos à prova. Se na vida somos sempre alunos, a titulação de mestre torna-nos mais próximos da tão sonhada condição de professor. Mas nada disso seria possível sem a colaboração daqueles que estão ao nosso lado e compartilham conosco esses momentos. De forma solitária, nada se consegue. Por isso, familiares, grandes amigos e professores, agradeço a todos!

Agradeço a meus pais e a meus queridos irmãos, pelo amor, pela torcida e por estarem sempre presentes, ainda que distantes.

Em especial, ao professor José Levi Mello do Amaral Júnior, pelos ensinamentos, pelas disponibilidade e tranquilidade marcantes com que me orientou ao longo dessa jornada.

Aos professores Roberto Freitas Filho, Frederico Barbosa, José Adércio Leite Sampaio, Roger Stiefelmann Leal, Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, Neide Teresinha Malard e Francisco Rezek, pelos conhecimentos e pelas experiências compartilhadas.

Aos colegas do mestrado, que tornaram esta difícil etapa tão prazerosa.

À Escola da Advocacia-Geral da União, pelo incentivo e custeio do mestrado.

À Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, pelos eternos amigos e por proporcionar-me os primeiros passos na cativante área do direito à saúde, fundamentais para meu desenvolvimento no curso e para a escolha do tema desta dissertação.

À Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, cuja atuação no STF me apresentou o tema da audiência pública e me inspirou na elaboração desta dissertação.

Um agradecimento especial aos amigos e companheiros do Departamento de Controle Concentrado, pelo incentivo ao ingresso no mestrado e apoio durante as disciplinas.

Aos novos colegas e amigos do Gabinete do Ministro Dias Toffoli, em especial ao Ministro Dias Toffoli, ao Otavio Luiz Rodrigues Junior e ao Mauro Hauschild, pela compreensão, incentivo e apoio na conclusão do curso, e a todos aqueles que me auxiliaram na obtenção das fontes de pesquisa desta dissertação.

Aos amigos e companheiros Elano e Roberta, aos quais serei eternamente grata pelo acolhimento, apoio e carinho. Saibam o quanto são importantes para mim.

A todos os meus queridos amigos, de longe e de perto, mas, sobretudo, de todas as horas, pela amizade, pelas palavras de incentivo e pela paciência frente às minhas ausências durante esta trajetória.

Finalmente, mais uma vez, deixo assentada minha profunda gratidão ao Artur, meu esposo, meu amor.

Muito Obrigada!

“...temos que livrar o conceito de política deliberativa de conotações excessivas que colocariam o tribunal constitucional sob pressão permanente. Ele não pode assumir o papel de um regente que entra no lugar de um sucessor de menor idade. Sob os olhares críticos de uma esfera pública jurídica politizada – da cidadania que se transforma na ‘comunidade dos intérpretes da constituição’ -, o tribunal constitucional pode assumir, no melhor dos casos, o papel de um tutor”.

Jürgen Habermas

RESUMO

A realização de audiência pública no Supremo Tribunal Federal é inovação das Leis 9.868/99 e 9.882/99, que previram sua possibilidade no âmbito do controle de constitucionalidade. Foi prevista legalmente para ser realizada em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, imprescindível ao julgamento da questão constitucional. Outrossim, tem sido apontada como instrumento de democratização da jurisdição constitucional, garantindo a abertura e a pluralização do debate constitucional, a partir da presença da sociedade civil. O presente trabalho procura introduzir e aprofundar a discussão sobre a realização de audiências públicas pela Corte Constitucional no direito brasileiro, como instrumento de legitimação das decisões do STF em sede de controle de constitucionalidade. O seu objetivo primordial é identificar, a partir das implicações desse instrumento na legitimação do Tribunal e de sua intervenção e influência nos processos de tomada de decisão, as finalidades a que a realização de audiência pública se propõe, para, em seguida, investigar, a partir da reflexão das audiências públicas já realizadas pelo STF, se realmente têm conseguido contribuir para amainar o déficit de legitimidade em torno da jurisdição constitucional. A metodologia abordará estudos doutrinários, outras espécies de audiências públicas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a legislação que trata da matéria e uma breve análise de institutos semelhantes no direito comparado e nas Cortes Internacionais, no sentido de apontar as finalidades a que se propõem as audiências públicas na jurisdição constitucional. Será fundamental, ainda, a análise dos procedimentos adotados nas cinco audiências já realizadas pelo STF (ADI 3510, ADPF 101, ADPF 54, saúde e ADPF 186) e avaliar se há efetivo diálogo entre as informações trazidas durante a audiência pública e as decisões proferidas pelos ministros nos julgamentos, verificando se essas informações permeiam os votos apresentados. Toda essa pesquisa prática tem como norte verificar se a realização de audiência pública pelo STF tem, de fato, atendido ao seu mister de incrementar a legitimação técnica, democrática e argumentativa da jurisdição constitucional brasileira.

Palavras-chave: Audiência Pública. Legitimidade. Jurisdição Constitucional. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

Public hearing on the Supreme Court's innovation of Laws 9.868/99 and 9.882/99, who predicted its possibility under the control of constitutionality. Was identified by law to be held in case of need for clarification of matters of fact or circumstance are essential to trial the constitutional issue. But it has also been identified as an instrument of democratization of constitutional jurisdiction ensuring openness and pluralization of the constitutional debate from the presence also of civil society. This study aims to introduce and extend the discussion of public hearings by the Constitutional Court in Brazilian law as an instrument of legitimizing the decisions of the Supreme Court in place of judicial review. Its primary objective is to identify from the implications of this instrument to legitimize the Court and their involvement and influence in decision-making processes, the purposes that the public hearing is intended to fulfill, then investigate from the reflection of public hearings already held by the Supreme Court, if we really have been able to contribute to bolster the legitimacy deficit that revolves around the constitutional jurisdiction. The methodology will address doctrinal studies, other species of public hearings provided for in Brazilian law, legislation dealing with the matter and a brief analysis of similar institutes in comparative law and in International Courts, in order to point out the purposes for which they propose the public hearings on the constitutional jurisdiction. It will be essential, though an analysis of the procedures adopted in the five hearings already conducted by the STF (ADI 3510, ADPF 101, ADPF 54, Health and ADPF 186) and assess whether there is actual dialogue between the information brought during the public hearing and decisions made by ministers at the trials, making sure that information permeate the votes submitted. All this research has practical as advisor to verify whether the north holding a public hearing by the Supreme Court has, in fact, able to meet its potential to enhance the technical legitimacy, democratic and constitutional jurisdiction of the Brazilian argumentative.

Keywords: Public Hearing. Legitimacy. Judicial review. Supreme Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I - A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.....	24
1.1 Antecedentes históricos da jurisdição constitucional	24
1.1.1 O modelo norte-americano e a doutrina de Marshall	24
1.1.2 O modelo austríaco e a doutrina de Hans Kelsen.....	30
1.2 Jurisdição constitucional e democracia: uma tensão permanente.....	35
1.2.1 A justificativa do constitucionalismo clássico e sua superação face aos preceitos abertos das constituições	38
1.2.2 A defesa de Dworkin e o direito como integridade.....	42
1.2.3 A crítica de Jeremy Waldron e a dignidade da legislação.....	51
1.2.4 O papel da jurisdição constitucional nas teorias da democracia deliberativa.....	57
1.2.4.1 Democracia deliberativa em John Rawls e a Corte Constitucional como instituição exemplar do uso da razão pública.....	59
1.2.4.2 A democracia deliberativa em Jürgen Habermas	64
1.2.4.2.1 O caráter procedimental do direito no paradigma do Estado Democrático de Direito: a teoria do discurso	64
1.2.4.2.2 A teoria do discurso no processo de aplicação do direito: necessidade de racionalidade das decisões jurisdicionais	72
1.2.4.2.3 A legitimidade da jurisdição constitucional no paradigma do Estado Democrático de Direito.....	75
1.3 O Supremo Tribunal Federal e a jurisdição constitucional: o protagonismo pós-Constituição de 1988 e a abertura institucional da Corte	81
CAPÍTULO II – A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO FATOR DE LEGITIMAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.....	92
2.1 Audiência pública	92
2.1.1 O que é uma audiência pública?.....	93
2.1.2 Audiência pública no processo legislativo	97
2.1.3 Audiência pública no processo administrativo.....	99

2.2	A realização de audiência pública no STF: a arena pública como etapa processual do controle de constitucionalidade.....	106
2.2.1	Regime jurídico da audiência pública na jurisdição constitucional: regramentos normativos, procedimentos e pressupostos	107
2.2.2	Debates públicos nas Cortes Constitucionais e nos Tribunais Internacionais: uma análise no direito comparado.....	116
2.3	O papel da audiência pública e suas implicações na legitimidade da jurisdição constitucional: a contribuição da democracia deliberativa	126
2.3.1	Audiência pública e legitimidade técnica da jurisdição constitucional: o princípio do contraditório frente aos limites do processo objetivo	130
2.3.2	Audiência pública e legitimidade democrática da jurisdição constitucional: a sociedade aberta de intérpretes da Constituição.....	139
2.3.3	Audiência pública e legitimação argumentativa da jurisdição constitucional: a deliberação e a formação da decisão jurisdicional	146
CAPÍTULO III. AUDIÊNCIA PÚBLICA E JULGAMENTO: UMA ANÁLISE DO PROCEDIMENTO E SUA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES DO STF		152
3.1	Realização prática das audiências públicas: da teoria para a realidade processual .	152
3.1.1	Procedimentos aplicados nas audiências públicas: a Corte como palco de debates.....	153
3.1.1.1	ADI 3.510 e a pesquisa com células-tronco embrionárias.....	153
3.1.1.2	ADPF 101 e a importação de pneus usados.....	157
3.1.1.3	3.1.1.3. ADPF 54 e a interrupção de gravidez em caso de gestação de feto anencéfalo.....	161
3.1.1.4	Audiência pública da saúde	167
3.1.1.5	ADPF 186 e o sistema de cotas raciais no acesso às universidades	173
3.1.2	Considerações sobre os procedimentos adotados nas audiências públicas	178
3.1.2.1	Audiência pública e os especialistas: a Corte abre suas portas à comunidade científica	178
3.1.2.2	Audiência pública e interação deliberativa: avanços, limites e possibilidades....	182

3.1.2.3 Audiência pública e seleção dos participantes: participação plural e democrática?.....	185
3.1.2.4 Audiência pública e princípio do contraditório: garantia de equilíbrio processual e informacional entre os participantes e as partes do processo?.....	190
3.2 Audiência pública e sua influência nos processos de tomadas de decisões do STF	196
3.2.1 ADI 3.510	198
3.2.2 ADPF 101	204
3.2.3 Saúde	207
3.2.4 Conclusões parciais: a contribuição dos debates na elaboração da resposta judicial	210
3.3 A realização de audiência pública pelo STF: um espaço para a deliberação interinstitucional	215
CONSIDERAÇÕES FINAIS	224
REFERÊNCIAS	230