

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Vanessa Müller

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E STF:
LIMITES E DESAFIOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO
PROMOTORAS DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Santa Maria, RS
2021

Vanessa Müller

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E STF:
LIMITES E DESAFIOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO
PROMOTORAS DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestra em Direito**.

Orientadora: Dr^a. Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato
Coorientadora: Dr^a. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Santa Maria, RS
2021

Müller, Vanessa

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E STF: LIMITES E DESAFIOS
DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO PROMOTORAS DE LEGITIMAÇÃO
DEMOCRÁTICA / Vanessa Müller.- 2021.

145 p.; 30 cm

Orientadora: Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato
Coorientadora: Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Direito, RS, 2021

1. Audiências Públicas 2. Democracia 3. Democracia
Participativa 4. Supremo Tribunal Federal I. Pigato,
Nina Trícia Disconzi Rodrigues II. Oliveira, Cristiane
Catarina Fagundes de III. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, VANESSA MÜLLER, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Vanessa Müller

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E STF:
LIMITES E DESAFIOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO
PROMOTORAS DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.

Aprovado em 26 de fevereiro de 2021:

Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato, Drª. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira, Drª.
(Coorientadora)

Raquel Fabiana Lopes Sparenberger, Drª.

Valéria Ribas do Nascimento, Drª. (UFSM)

**Santa Maria, RS
2021**

DEDICATÓRIA

Ofereço ao Márcio, meu porto seguro.
Dedico ao meu filho, Luca Rafael, razão da minha existência.

AGRADECIMENTOS

À Deus e à minha família, minha mãe Genecy, meu pai Bernardo e minhas irmãs Caroline e Aline, pelo constante apoio, amor e confiança na minha capacidade.

Ao Márcio, meu companheiro nessa jornada, e ao Luca, meu filho adorado, por todo o incentivo, e principalmente pela compreensão e suporte em todos os momentos ausentes em casa, dedicados às aulas, grupos de estudos e à dissertação.

À minha orientadora Dr^a Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato e minha coorientadora Dr^a Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira, pela orientação e comprometimento. Sou imensamente grata por cada voto de confiança, incentivo, dedicação à leitura da minha pesquisa, bem como pela oportunidade de trabalhar com essas valorosas profissionais.

Aos membros da banca, professoras Valéria Ribas do Nascimento e Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, exemplos a serem seguidos, pela disponibilidade e valiosas considerações.

A todos os professores do Mestrado em Direito da UFSM, que me trouxeram profundos ensinamentos de vida, em especial ao Rafael Santos de Oliveira, meu coordenador, amigo e conselheiro, profissional admirável e modelo de dedicação à cátedra.

Aos demais profissionais do Programa de Pós-Graduação em Direito pelo auxílio direto ou indireto para o desenvolvimento desta pesquisa.

A todos os colegas do CEPEDI, do GPDECON e do PPGD, pela preciosa troca de conhecimentos, infinita ajuda e amizade.

À Universidade Federal de Santa Maria, minha amada casa, pela oportunidade oferecida.

"[...] where people do not have to fear that admission of ignorance on one issue will be taken as a sign of general ignorance, deliberation is more likely to occur"

ELSTER, Jon. *Introduction*. In: *DELIBERATIVE DEMOCRACY* 13. Cambridge University Press, 1998.

RESUMO

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E STF: LIMITES E DESAFIOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO PROMOTORAS DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA

AUTORA: Vanessa Müller

ORIENTADORA: Dr^a. Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato

COORIENTADORA: Dr^a. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Esta pesquisa está baseada na ideia de que a democracia pode ser definida como “governo do povo”, entendida como o regime de governo em que o povo — no caso os cidadãos — podem tomar decisões políticas, por meio de representação ou diretamente, com mecanismos constitucionais e legais que garantem a participação popular na esfera pública, seja no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. A partir do processo de redemocratização brasileiro ocorrido na década de 80 e da Constituição em 1988, houve uma gradual ampliação do papel do Supremo Tribunal Federal (STF) como órgão jurisdicional máximo em âmbito nacional. A fim de harmonizar as atribuições conferidas ao STF com os princípios democráticos, possibilitou-se que durante os processos houvesse o exercício da democracia participativa por meio da realização de audiências públicas, ocasião em que é atribuída a representantes da sociedade civil (na condição de especialistas sobre temas técnicos) a possibilidade de participar do mecanismo de tomada de decisão a respeito de matérias de interesse público, objeto das demandas judiciais apresentadas. Essa prática, aliada às tecnologias de informação e comunicação atualmente colocadas à disposição do órgão constitucional, teria o condão de aperfeiçoar a participação democrática no Poder Judiciário. Objetivou-se, assim, explorar o problema da definição da democracia; apresentar o desenvolvimento das teorias democráticas até o advento da democracia participativa; argumentar sobre os pressupostos da ampliação dos poderes do Supremo Tribunal Federal quanto ao controle concentrado de constitucionalidade; discutir a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) no ambiente judicial; para, por fim, realizar um estudo qualitativo e quantitativo da operacionalização empírica dessas por meio das técnicas político-jurídicas já colocadas à disposição dos diversos atores sociais envolvidos de modo a responder ao seguinte questionamento: em que medida as audiências públicas são promotoras de legitimação democrática? O método de análise, dedutivo, é baseado em revisão bibliográfica e em estudo de caso das audiências públicas do Supremo Tribunal Federal. Após a análise das referidas audiências, constatou-se que várias dinâmicas da sua realização devem ser alteradas de forma a responder aos anseios da democracia participativa. As transformações permeiam desde a pouca transparência dos mecanismos de convocação e critérios de habilitação dos manifestantes; a inexistência de um efetivo debate construtivo; ao individualismo exacerbado dos Ministros em diversas ocasiões. Concluiu-se, por fim, que somente a partir uma mudança de concepção, poderá se falar, de fato, em uma real participação democrática ao interno do STF.

Palavras-chave: Audiências Públicas. Democracia. Democracia Participativa. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND STF: LIMITS AND CHALLENGES OF PUBLIC HEARINGS AS PROMOTERS OF DEMOCRATIC LEGITIMATION

AUTHOR: Vanessa Müller

ADVISOR: Dr^a. Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato

COADVISOR: Dr^a. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

This research is based on the idea that democracy can be defined as “government of the people”, which is understood as a regime of government where the people - in this case, the citizens - have sovereignty for making political decisions, through representation or directly, with constitutional and legal mechanisms, that guarantee popular participation in the public sphere, whether in the Executive, Legislative or Judiciary branches. From the Brazilian re-democratization process that took place in the 1980s and from the Constitution in 1988, there was a gradual expansion of the role of the Supreme Federal Court (STF) as the highest judicial body at the national level. In order to harmonize the powers conferred on the STF with democratic principles, it was possible that during the processes there was the exercise of participatory democracy through public hearings. On these occasions, civil society representatives (as specialists on technical issues) are given the opportunity to participate in the decision-making mechanism regarding matters of public interest, object of the presented judicial demands. This practice, together with the information and communication technologies currently made available to the constitutional body, would have the power to improve democratic participation in the Judiciary. Thus, the objective was to explore the problem of defining democracy; assess the development of democratic theories until the advent of participatory democracy; argue about the assumptions of the STF powers expansion regarding the concentrated control of constitutionality; discuss the use of information and communication technologies (ICTs) in the judicial environment; finally, to carry out a qualitative and quantitative study of the empirical operationalization of these through the political-legal techniques already made available to the various social actors involved in order to answer the following question: to what extent public hearings promoting democratic legitimation? The method of analysis is based on literature review and case study about Supreme Court Public Hearings. After analyzing these audiences, it was found that several dynamics of their realization must be changed in order to respond to the wishes of participatory democracy. The transformations permeate since the lack of transparency of the calling mechanisms and qualification criteria of the demonstrators; the lack of an effective constructive debate; and to the exaggerated individualism of the Ministers on several occasions. It was concluded that only after a change in conception can we speak, in fact, of a real democratic participation within the STF.

Keywords: Public Hearings. Democracy. Participatory Democracy. Supreme Court.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Democracias direta, indireta e semidireta ou participativa	38
Figura 2 – Audiências públicas por Ministro relator	88
Figura 3 – Audiências públicas por ano de realização	91
Figura 4 – Audiências públicas por ações constitucionais.....	93
Figura 5 – Audiências públicas por temas	95
Figura 6 – Audiências públicas pelo tempo de duração do processo após a sua realização	98
Figura 7 – Organização espacial nas audiências públicas	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição partidária na instalação da Assembleia Nacional Constituinte	50
Tabela 2 – Audiências públicas realizadas pelo STF	83
Tabela 3 – Tarefas de uma corte deliberativa	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Complementar
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGR	Procuradoria Geral da República
RE	Recurso Extraordinário
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
SL	Suspensão de liminar
SS	Suspensão de sentença
STA	Suspensão de tutela antecipada
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TICs	Tecnologias de informação e comunicação
TJS	Tribunais de Justiça
TRFs	Tribunais Regionais Federais
TRTs	Tribunais Regionais do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DEMOCRACIA	17
2.1	Origens e histórico	17
2.2	A democracia na doutrina constitucionalista	26
2.3	Noção segundo paulo bonavides	42
3	O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E O PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	49
3.1	Ampliação do papel do poder Judiciário após 1988.....	49
3.2	A importância do Judiciário na efetivação de direitos.....	59
3.3	Ações constitucionais e a previsão do rito das audiências públicas na legislação ordinária e no regimento do STF	65
4	STF, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	75
4.1	As tecnologias de informação como promotoras de ações participativas no âmbito do STF	75
4.2	Análise quantitativa das audiências públicas no STF	81
4.3	Ponderações a respeito das convocações, dos vídeos e das atas das audiências públicas: estudo qualitativo	99
5	CONCLUSÃO	109
	REFERÊNCIAS	113
	ANEXO A	123
	ANEXO B	131
	ANEXO C	135
	ANEXO D	137
	ANEXO E	141

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 constituiu um avanço na defesa das instituições democráticas e dos direitos fundamentais a partir do contexto da redemocratização do Brasil, após um longo período autoritário. Da mesma forma, a proclamação do novo texto constitucional consolidou o papel ao Supremo Tribunal Federal (STF) na condição de órgão jurisdicional de única ou última instância em matéria constitucional. Ao STF foi atribuído, por força do art. 102 da Constituição, competência para realizar o controle concentrado de constitucionalidade das normas e dos atos administrativos provenientes dos Poderes Executivo e Legislativo, com novos instrumentos.

Como forma de proporcionar maior legitimidade às decisões e gerar maior participação popular, foram emanadas as Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99 que disciplinam as ações diretas de inconstitucionalidade, as ações declaratórias de constitucionalidade e as arguições de descumprimento de preceitos fundamentais, respectivamente; além de disporem a respeito das audiências públicas, promovidas para fins de deliberação entre Ministros do Supremo e representantes da sociedade civil sobre temas de difícil elucidação e que demandam esclarecimentos de *experts*.

Dessa forma, ao sopesar o tema apenas delimitado, coloca-se a questão cerne do presente trabalho: em que medida as audiências públicas realizadas no âmbito do STF perpetuam o exercício da democracia participativa e atuam como promotoras de efetiva legitimação democrática? Busca-se, assim, determinar se as audiências em questão se demonstram de fato como ambientes de participação deliberativa, por incorporarem manifestações de representantes da sociedade civil nas suas decisões, ou se se tratam somente de um mero *pro forma*, desprovidas de uma verdadeira participação democrática e com resultados mais teóricos do que práticos.

Com tal intuito, objetiva-se explorar o problema da definição da democracia; apresentar o desenvolvimento das teorias democráticas até o advento da democracia participativa; argumentar os pressupostos da ampliação dos poderes do STF quanto ao controle concentrado de constitucionalidade; discutir a utilização das tecnologias de informação e comunicação no ambiente judicial; para, por fim, realizar um estudo qualitativo e quantitativo da operacionalização empírica dessas através das técnicas político-jurídicas já colocadas à disposição dos diversos atores sociais envolvidos.

Uma vez que a presente pesquisa configura-se necessariamente como monográfica, o método de abordagem a ser adotado para a apreciação do tema será aquele dedutivo, o qual consistirá no aprofundamento bibliográfico atinente aos fundamentos das diversas formas de democracia, da evolução do instituto até o desenvolvimento das bases da democracia participativa e do papel do Poder Judiciário, em especial o STF, como garantidor dos princípios democráticos e propulsor da participação popular. Os métodos de procedimento serão histórico, estatístico e monográfico. O primeiro trará os embasamentos necessários à compreensão dos institutos da democracia, os quais incluem a democracia participativa e o controle de constitucionalidade, posteriormente aprofundados. O segundo será utilizado em razão da análise quantitativa dos dados relativos às audiências públicas. Já o método monográfico será empregado na observação dos fatores que influenciaram a dinâmica da sua realização no âmbito do STF, analisando-os em todos os seus aspectos.

O procedimento utilizado revestir-se-á de revisão bibliográfica e análise das audiências públicas, consistindo também em consultas de legislação, doutrinas, livros, e-books, dados governamentais, sites, notas taquigráficas de processos, dissertações, teses e periódicos direcionados ao tema. Utiliza-se do manejo de técnicas de construção, de apontamentos, fichamentos, resumos e resumos expandidos, além de tabelas e gráficos, que servem como subsídio na formulação das teorias desenvolvidas.

A construção da pesquisa toma como núcleo teórico inicial Norberto Bobbio, Paulo Bonavides e Manuel Castells. Para tanto, o trabalho em questão empregará o estudo da conjuntura histórica, social, e política será considerado como uma totalidade orgânica, cuja abordagem para a construção do conhecimento deverá ser multidisciplinar e multirreferenciada através da pesquisa de materiais relativos ao direito, ciência política, história e sociologia.

Mais precisamente, o tema proposto será dividido em três capítulos, nos quais serão tratados os diferentes tópicos na forma que segue. No primeiro capítulo procurar-se-á expor as origens da democracia e as suas classificações na doutrina constitucionalista, com especial atenção aos conceitos trazidos por Paulo Bonavides.

No segundo capítulo, com foco na Constituição de 1988, buscar-se-á explicitar o processo de redemocratização e a ampliação do papel do Poder Judiciário com o advento da carta constitucional. Seguir-se-á a exposição da importância desse poder na efetivação de direitos, em especial no que concerne o controle de

constitucionalidade, cujos fundamentos se encontram em leis ordinárias, e o procedimento, presente no Regimento Interno do STF.

No terceiro capítulo, ponderar-se-á a importância das tecnologias de informação e comunicação como promotoras de ações participativas para, então, a partir de uma análise sistemática de material bibliográfico, do sítio eletrônico do STF, além de convocações, vídeos e atas de audiências públicas, ser apresentada uma tabela comparativa de todas as vinte e nove audiências realizadas até a presente data. Será incluída a análise quantitativa e qualitativa dos resultados apontados, os quais trarão importantes embasamentos para as conclusões a serem realizadas.

Finalizar-se-á, então, o estudo, com uma consideração crítica a respeito da (in)efetivação da democracia participativa por meio da realização das audiências públicas no STF, além de levantar sugestões para que tais eventos possam ser considerados meios efetivos de participação popular.

Justifica-se o tema apresentado, inicialmente, na deficiência de pesquisas sistemáticas a respeito das audiências públicas realizadas no âmbito do STF, as quais, em grande parte, referem-se a ações constitucionais pontuais, sem que se trace um quadro completo das demandas, temas, datas, relatores e decisões emanadas a respeito. Justifica-se ulteriormente o tema em vista da relevância das aludidas audiências como exercício da democracia participativa e defesa dos princípios do Estado Democrático de Direito, atualmente ameaçado por uma crise de legitimação sem precedente.

Por fim, mas não menos importante, será abordado o estudo do uso das TICs no Poder Judiciário como forma de aumento da transparência e da participação da população nas questões relativas aos interesses sociais, principalmente em vista da relevância humanística da pesquisa proposta, especialmente no que tange a linha de pesquisa de Direitos Emergentes na Sociedade em Rede do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

2 DEMOCRACIA

A origem da democracia repousa no discurso iniciado na Grécia antiga, seletivamente transmitido de geração em geração. O termo democracia possui um conceito de difícil definição, fundamentado na noção de uma comunidade política na qual todas as pessoas possuem o direito de participar dos processos políticos e de debater ou decidir políticas igualmente. Já na acepção moderna, une-se a ideia de que certos direitos são universalizados a partir dos princípios de liberdade de expressão e de dignidade humana.

Tem-se, dessa forma, que o conceito de democracia, embora estreitamente vinculado à ideia de lei e ao constitucionalismo, não se resume à igualdade jurídica, e também depende do acesso democrático — igual para todos — a espaços e benefícios sociais diversos.

2.1 ORIGENS E HISTÓRICO

O termo democracia floresceu no Estado grego, mais especificamente em Atenas. Em seu período de apogeu, ocorrido entre os séculos IV e VI, surgiu a filosofia e, juntamente, o abandono do centrismo e o absorvimento do antropocentrismo¹. Isso levou ao desenvolvimento das instituições jurídicas e à criação de normas seguidas por todos, mesmo que não escritas. Não havia, dessa forma, uma constituição específica, mas uma série de leis esparsas, as quais poderiam ser revogadas tacitamente em caso de elaboração de nova norma contrária àquela anterior.

Nesse contexto, foi criada a expressão *dēmokratía*, composta pelos termos *demos* e *kratos*, onde *demos* significa povo, cidadãos; e *kratos*, significa domínio, poder (OBER, 2008). Vale ressaltar que, nesse período, somente uma pequena parcela da população era considerada cidadã: os nativos adultos do sexo masculino residentes na polis e com bem-sucedida condição financeira. Excluía-se, assim, mulheres e escravos. Denota-se, dessa feita, que a democracia na Grécia antiga era mitigada,

¹ Protágoras, filósofo grego, adepto ao antropocentrismo e inventor da profissão denominada sofista (tipo específico de professor na Grécia antiga e no Império Romano que ensinava a *arete*, ou seja, a “virtude” aplicada às mais diversas áreas de conhecimento) já afirmava que “o homem é a medida de todas as coisas” (PLATÃO, 2002).

uma vez que a uma minoria da sociedade era possibilitado participar das decisões políticas, o que abrangia idealizar e executar as leis, e julgar os casos apresentados.

Nessa sociedade, no século IV a.C., viveram os dois primeiros cunhadores do pensamento político e social: Platão e seu discípulo Aristóteles. Nesse período, o termo democracia foi muitas vezes empregado de forma depreciativa, visto que a maior parte dos intelectuais gregos, entre os quais os citados filósofos, eram contrários a um governo de iniciativa popular. À época a democracia não possuía a concepção de poder como atualmente definido (proveniente do povo). Diversamente, o poder era considerado como a “capacidade de fazer coisas”² (OBER, 2008). Por não considerarem que toda a população possuísse essa capacidade, os estudiosos não viam com bons olhos o regime democrático.

Utilizando como base a análise das sociedades grega e ateniense e suas respectivas relações sócio-políticas, os filósofos dividiram as formas de governo em duas diversas categorias: justas são aquelas que servem o bem comum e injustas são as que seguem somente os interesses dos governantes. Dentre as formas de governo justas, Platão apresentou a monarquia, ou seja, o governo em que uma pessoa somente provê o bem de todos; a aristocracia, em que os mais “virtuosos” se ocupam do bem de todos, sem que lhes seja atribuído qualquer privilégio; e, por fim, a república ou *politia*, assim denominado o governo popular que se ocupa do bem comum de toda a população. Por seu turno, as formas de governo que servem somente aos interesses dos governantes e, por isso, injustas, são, para Platão e Aristóteles, a oligarquia, ou a classe abastada que buscava somente o abastecimento dos interesses econômicos pessoais; e a tirania, baseada no comando de um único chefe de governo que persegue os próprios interesses. Já a democracia era vista como um governo com ampla liberdade, inclusive em valores e comportamentos, a ponto de ser criador de diferenças sociais em nome da igualdade, razão pela qual também considerada injusta nesse período (MONDIM, 2001, p. 121).

A partir dessa categorização, Aristóteles, complementando os apontamentos do seu mestre, buscou aprofundar o estudo das formas de governo, mantendo a divisão de categoria e distinguindo três regimes justos e o mesmo número de injustos. Dentre as boas e retas, em ordem decrescente encontram-se a monarquia, a

² Ou “*capacity to do things*” (OBER, 2008, tradução nossa).

aristocracia e a *politia*. Já entre as formas corruptas ou desviadas inclui-se a democracia, a oligarquia e a tirania. Nas suas palavras:

Como constituição e governo significam a mesma coisa, e o governo é o poder soberano da cidade, é necessário que esse poder soberano seja exercido por 'um só', por 'poucos' ou por 'muitos'. Quando um só, poucos ou muitos exercem o poder buscando o interesse comum, temos necessariamente as constituições retas; quando o exercem no seu interesse privado, temos desvios... Chamamos 'reino' ao governo monárquico que se propõe a fazer o bem público; 'aristocracia', ao governo de poucos..., quando tem por finalidade o bem comum; quando a massa governa visando ao bem público, temos a '*politia*'³, palavra com que designamos em comum todas as constituições... As degenerações das formas de governo precedentes são a 'tirania' com respeito ao reino; a 'oligarquia', com relação à aristocracia; e a 'democracia', no que diz respeito à '*polida*'. Na verdade, a tirania é o governo monárquico exercido em favor do monarca; a oligarquia visa ao interesse dos ricos; a democracia, ao dos pobres. Mas nenhuma dessas formas mira a utilidade comum (ARISTÓTELES, 1999, 1279 a-b).

Atenta-se ao fato de que o universo geográfico de Aristóteles reduziu-se à *polis*, ou seja, à cidade grega da antiguidade. Dessa forma, os regimes políticos analisados pelo filósofo são produto das diversas *polis*, independentes politicamente e denominadas cidades-Estados. Cada cidade-Estado contava com características sociais próprias, e, conseqüentemente formas políticas, boas e más, o que constituía reflexo direto da formação populacional existente em cada uma. Eis a razão da diversidade de regimes políticos existentes à época.

A partir dessas observações, Aristóteles dedicou-se a opor a oligarquia (governo dos mais ricos) à democracia (governo dos homens livres), ambas consideradas como maus regimes. Mesmo que ambos sejam legitimados pela maioria, o filósofo não considerava a democracia um valor universal, ao contrário da concepção atual. Ele acreditava que existiam pessoas vocacionadas a conduzir os demais em âmbito político, enquanto outros nasceram condenados a serem “conduzidos”. Por essa razão, para Aristóteles, a monarquia era vista como a melhor forma de governo existente.

Todavia, quando os governantes agem de acordo com os interesses próprios, o governo se torna mau, corrompido e degenerado, uma vez que não busca os interesses comuns, isto é, o coletivo dentro da *polis*. Ora, os cidadãos, na sua concepção, existem para a *polis*, pois se reúnem no intento de viverem bem,

³ O termo *politia* ou politeia é utilizado nesse contexto para indicar um governo constitucional, ou seja, um governo de muitos, e bom. Trata-se de uma expressão genérica e distinta da expressão “poliarquia”, aprofundada pelo cientista político Robert Dahl e que caracteriza o especificamente governo de muitos.

compartilhando dos meios justos para alcançar a felicidade (*eudaimonía*). Nesse caso, Aristóteles opta pela escolha de um governo que se posicione entre os dois extremos: oligarquia e democracia, ou seja, governo dos ricos e dos pobres, respectivamente. No centro de ambos se encontra exatamente a *polítia*, representação da *polis*, com inclinação à democracia, uma vez que se caracteriza como um governo de homens livres, representado pela classe média, que poderá conduzir a cidade ao equilíbrio (ARISTÓTELES, 1999, 1295-b).

A palavra *demokratía* como um conceito político foi cunhada somente no século V, sendo, até cerca de um século atrás, equivalente à democracia política (SARTORI, 1994, p. 24). Todavia, as ideias relativas à democracia se modificaram e se desenvolveram ao longo dos séculos, de acordo com o pensamento político de cada período histórico. Em “Dicionário de Política”, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) apresentam três distintas formas de pensamento político. Inicialmente, a teoria clássica ou aristotélica, supracitada, a qual defende que a democracia é o “governo do povo” (o que a distingue da monarquia, considerada como um governo de poucos). Já a segunda teoria, denominada medieval, apoia a democracia na soberania popular, cuja base possui uma contraposição que pode ser ascendente, ou seja, quando o poder emana do povo, mas é exercido de forma representativa, ou descendente, caso em que é transmitido pelo príncipe a agentes hierarquicamente inferiores. Por fim, há a teoria moderna, desenvolvida por Nicolau Maquiavel durante o Estado Moderno, que apresenta duas diversas formas de governo: a monarquia e a república, sendo a antiga democracia vista exatamente como uma forma de república, uma vez que amparada por um governo genuinamente popular, o que a distinguiu da aristocracia. Vê-se, assim, que as discussões a respeito da democracia são tão remotas quanto o são as suas raízes conceituais.

Na tradição aristotélica a democracia nem sempre foi vista de maneira positiva, conforme já acenado. Platão, por exemplo, descreve em sua obra “A República” cinco formas de governo existentes: aristocracia, timocracia, oligarquia, democracia e tirania, apresentadas em grau decrescente de degradação humana (PLATÃO, 1965). Quanto à sua origem, assevera que “A democracia surge quando os pobres, tendo vencido os ricos, eliminam uns, expulsam outros e dividem por igual com os que ficam o governo e os cargos públicos” (PLATÃO, 1965, 557a), cargos estes que afirma serem, na maior parte das vezes, atribuídos por sorteio. E mesmo nesse caso, não são todos que governam, pois dentre os participantes do grupo somente os mais

ousados falam e atuam, enquanto os demais, intimidados, calam e consentem. Da mesma forma, em “O Político” (PLATÃO, 2008), o filósofo apresenta uma distinção entre as diversas formas de governo e mantém duras críticas à democracia ao afirmar que:

Sob todo o aspecto é fraca e não traz nem muito benefício nem muito dano, se a compararmos com outras formas, porque nela estão pulverizados os poderes em pequenas frações, entre muitos. Por isso, de todas as formas legais, é esta a mais infeliz, enquanto que entre todas as que são contra a lei é a melhor (PLATÃO, 2008, 303).

Justifica essa fraqueza na incapacidade da democracia de gerar grandes resultados, seja pelo aspecto positivo quanto negativo, uma vez que o poder se encontra distribuído entre muitas pessoas. Ao final, aproxima a democracia da tirania, classificando-as como as duas piores formas de governo dentre aquelas apresentadas: a primeira, por se caracterizar como um Estado com governos corruptos e incompetentes, cujas normas se encontravam desintegradas e incapazes de reger a conduta dos homens, por conseguinte, a ordem social. Isso, por si só, conduz ao predomínio dos mais fortes sobre os mais fracos, à injustiça, à anarquia e, ao final, à própria tirania. Por essa razão Platão (2008) não admitia que o voto fosse a forma de escolha de cargos públicos. Na sua concepção, ser o candidato mais votado não significa que seja o melhor preparado para o exercício de uma atividade dominada por poucos.

Diversamente, a tradição romano-medieval, criadora da teoria da soberania popular e conhecida pela utilização do costume como fonte de direito, considera sempre o povo como fonte originária. Essa base principiológica englobou realizar a distinção entre titularidade e exercício do poder, e, ainda, possibilitou a transferência do poder originário de fazer as leis através da tradição. Dentro desse contexto, Pádua (apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 322) foi assertivo ao estabelecer a distinção entre os poderes Legislativo e Executivo: o primeiro é exercido diretamente pelo povo como poder principal, e possui competência para elaborar leis e delegar a outros na forma de um mandado temporário e revogável, o poder derivado de governar. Já o segundo é desempenhado por um único cidadão, o qual pode exercê-lo inclusive de forma ditatorial.

Na Grécia antiga, como supracitado, a constituição era equivalente ao governo, isto é, ao poder soberano. Essa concepção se manteve durante o Império Romano.

Porém, com a sua queda em 476, o Estado fracionou-se e das ruínas, a Igreja foi a única força organizada que manteve a sua estrutura. Em virtude disso, no decorrer da Idade Média, que perdurou do século V ao XV, a ideia de democracia praticamente desapareceu do cenário político. Nesse período, foram desenvolvidos microcentros de domínio político chamados feudos, dentre os quais havia juramentos de ordem e vassalagem (obediência dos feudos menores àqueles maiores em troca de proteção). Nos feudos, além da figura do rei — o qual constituía uma classe a parte —, havia três “estamentos” ou estados: nobreza, clero e servos. A nobreza e o clero possuíam distintas funções sociais e privilégios em relação ao grupo dos servos — denominado “Terceiro Estado” ou “estado plano” —, mais fraco e cuja única opção era trabalhar nas terras dos senhores feudais em troca de alimentos e proteção. A expressão “estado plano” se deu em função da sociedade à época ser praticamente estática, ou seja, era raro que alguém que nascesse em determinado estamento pudesse mudar de classe social (SIEYÈS, 1986, p. 10).

Em torno dos anos mil, essas estruturas passaram a ruir principalmente em decorrência do início das trocas entre cidadãos de diferentes feudos e o consequente surgimento das primeiras cidades. A partir de então, iniciou-se a elaborar a concepção de Estado, cujas fronteiras deviam ser protegidas contra os ataques de terceiros. Esses acontecimentos levaram à criação de dois importantes institutos. Inicialmente, o fortalecimento da ideia de Estado ocasionou o enfraquecimento do clero e da própria Igreja, a qual, para não se extinguir, passou a se aliar aos reis, surgindo a ideia de direito divino dos monarcas. Isso levou posteriormente ao desenvolvimento do absolutismo monárquico (SOUZA, 1995, p. 212).

Além disso, os nobres passaram a realizar pactos com os reis em troca de apoio bélico e financeiro. Através desses pactos, o rei reconhecia aos nobres um conjunto de direitos ou privilégios estamentais e obtia, em troca, um compromisso de fidelidade. O maior exemplo conhecido dessa praxe é a Magna Carta inglesa assinada pelo rei João Sem-Terra em 1215 e considerada a base do constitucionalismo medieval, pois previa a garantia de plenos direitos aos “homens livres” da Inglaterra por parte do rei, que não deveria abusar de seu poder para coagi-los. Essas cartas, todavia, não reconhecem direitos humanos, somente privilégios estamentais, pois a menção a “homens livres” referenciava-se especificamente aos homens de posses e membros da nobreza. Assim, não são consideradas constituições como atualmente concebidas, não obstante aquelas serem vistas como antecedentes históricos do

constitucionalismo moderno. Isso porque, ainda que tivesse limitações em seu conteúdo, a Magna Carta até os dias atuais é considerada um símbolo de avanço legislativo no mundo ocidental (COMPARATO, 2015).

Além da declaração inglesa, pode-se destacar também o Estatuto ou Nova Constituição de Merton, de 1236; o documento firmado por Afonso IX, em 1188; a Bula de Ouro da Hungria, de 1222; o Privilégio General, outorgado por Pedro III em 1283; e os Privilégios da União Aragonesa, de 1286. No âmbito do constitucionalismo norte-americano manifestado neste período, podem ser citados os contratos de colonização, cujo maior expoente é a *Declaration of Rights* do Estado da Virgínia, de 1776, pela sua nítida inspiração iluminista e contratualista ao proclamar direitos naturais inerentes ao ser humano e por haver influenciado não somente a Declaração de Independência dos Estados Unidos (também de 1776), a Carta dos Direitos dos Estados Unidos (de 1789) e inclusive a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa (igualmente de 1789) (FERREIRA FILHO, 2012).

Na idade contemporânea, iniciada ao final do século XVIII, nasce a ideia de constitucionalismo moderno, também denominado clássico ou liberal. Os principais pensadores e filósofos desta época foram John Locke, Jean Jacques Rousseau e Charles de Secondat — o Barão de Montesquieu —, os quais representaram uma inspiração determinante para desencadear as Revoluções norte americana de 1776, e francesa de 1789. Essas revoluções contribuíram para o desenvolvimento de um racionalismo que se contrapunha à imposição da fé e dos dogmas religiosos pela Igreja e que atuava em prol do interesse comum da população (FERREIRA FILHO, 2012).

A partir desses movimentos sociais que marcaram a ascensão política da classe burguesa, o período passou a ser caracterizado pelo surgimento de Constituições modernas, escritas, rígidas e dotadas de supremacia constitucional, com destaque para as Constituições norte-americana de 1787, e a francesa de 1791, as quais se consagraram como diplomas que traziam em seu bojo o ideário de liberdade, a ausência de interferência estatal e os direitos individuais dos cidadãos — como a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade e a segurança. Tratam-se de influências típicas do iluminismo que, por sua vez, caracterizaram a maioria das cartas constitucionais ocidentais, dentre elas, as Constituições brasileiras de 1824 e 1891 (BONAVIDES, 2000).

O constitucionalismo norte-americano é considerado moderno, pois diversamente do que ocorrido no Reino Unido, nos Estados Unidos houve um poder constituinte originário que produziu um texto codificado, rígido e sintético com um aspecto essencialmente principiológico e inicialmente político, incorporando a declaração de direitos individuais fundamentais a partir das dez emendas que constituíram o *Bill of Rights*. Além disso, o constitucionalismo estadunidense criou o sistema de governo presidencial, o federalismo, o controle difuso de constitucionalidade, mecanismos sofisticados de freios e contrapesos e uma Suprema Corte que protege a Constituição, sendo sua composição uma expressão do sistema de controle entre os poderes separados. Essas características se apoiam na ideia de tradição republicana moderna que defende a república como a mais perfeita forma de governo e, não obstante a diferença conceptual existente, características como a rotação de magistrados através de eleições livres dos cidadãos, a distribuição equitativa das terras e o próprio princípio da virtude (próprio da República) a aproximam de uma democracia.

Essa confluência entre ideais republicanos e democráticos pode ser visivelmente aferida na obra “Do contrato social” de Rousseau, na qual o autor apresenta a versão clássica da soberania popular, formada por uma vontade inalienável e reforçada pelo poder de emanar leis baseado no consenso (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 323). Para um melhor entendimento do seu pensamento, é necessário considerar o contexto histórico-social europeu do século XVIII, regido à época pela monarquia absolutista e pelo feudalismo aristocrático. Nesse período, a grande contribuição de Rousseau foi formular e conceber uma organização política em que a soberania deve pertencer ao povo e não mais a um único senhor ou um grupo de indivíduos dotado de poderes absolutos (CHEVALLIER, 1999).

Considerando que a sociedade civil surge através de um pacto social, Rousseau propõe um contrato que permita compensar a perda da liberdade individual do estado de natureza — que antecede o surgimento da sociedade civil — apenas se essa perda estiver a serviço do interesse geral da sociedade. Por meio do pacto social os homens alienam a sua liberdade e igualdade individual presente no estado de natureza em troca de liberdade e igualdade civis, do estado social. Para tanto, é necessário um poder político legítimo efetivamente comprometido com o bem comum e que garanta o exercício da igualdade e liberdade civil, o que somente pode ocorrer

através da soberania popular, origem legítima do poder que é posteriormente delegado a um representante que irá executar a vontade da maioria (ROUSSEAU, 2012).

Dessa forma, na democracia os homens alienam sua liberdade ao conjunto do povo que eles mesmos compõem, sob a condição de que todos façam o mesmo, contrariamente ao regime monárquico. Por isso, Rousseau pode ser considerado um dos maiores defensores da ideia de que o povo deve ser o detentor de uma soberania que, além de absoluta, é infalível, inalienável e indivisível (CHEVALLIER, 1999, p. 171). Absoluta, porque “como a natureza concede a cada homem poder absoluto sobre todos os seus membros, o pacto social concede ao corpo político poder absoluto sobre todos” (ROUSSEAU, 2012, p. 108). Infalível, porque a vontade geral não pode errar. Sendo a vontade qualitativa de todos os particulares, ela deseja sempre o próprio bem. Inalienável, pois o povo deve exercê-la diretamente, não podendo ser suscetível de transmissão de titularidade, ou seja, o exercício do poder pode ser transferido, mas não a soberania, pois a vontade soberana só pode ser exercida pelo soberano: “[...] a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode ser alienada, e que o Soberano, que não é que apenas um ente coletivo, pode ser representado apenas por ele mesmo, o poder pode ser bem transmitido, mas não a vontade” (ROUSSEAU, 2012, p. 105). E é indivisível pela mesma razão que é inalienável: “pois a vontade é geral ou não o é; ela é o corpo das pessoas, ou apenas uma parte” (ROUSSEAU, 2012, p. 106).

Assim, o poder pode ser dividido como ocorre a divisão dos poderes entre Executivo e Legislativo o que, nesse caso, constitui uma emanção da autoridade soberana, desde que não seja uma divisão da soberania em si, isto é, da vontade geral. Santos (2004) considera que essa contratualização se baseia em uma lógica de inclusão/exclusão, pois a sua legitimidade é derivada da ausência de indivíduos excluídos. O autor, por fim, critica a concepção de Rousseau, o qual indica que a soberania é dividida entre todos os indivíduos, pois considera que na prática a teoria em questão não condiz com a realidade, visto que muitos indivíduos são excluídos. Por essa razão conclui que a lógica operativa do contrato social se encontra em permanente tensão com a lógica de legitimação (SANTOS, 2004, p. 3).

Mas essa racionalização do poder teve sua origem não na conceituação da soberania ou na necessidade de divisão dos poderes existentes (que para Rousseau eram somente dois: Executivo e Legislativo). Ao contrário, suas raízes se apoiam no

próprio constitucionalismo, como garantidor da proteção dos direitos inerentes dos cidadãos, conforme a seguir será explicado.

2.2 A DEMOCRACIA NA DOUTRINA CONSTITUCIONALISTA

A Teoria da Separação dos Poderes ou Tripartição dos Poderes do Estado, dividida entre Executivo, Legislativo e Judiciário já existia muito antes das ideias contratualistas de Rousseau. Seus fundamentos foram elaborados ainda pelos filósofos gregos Aristóteles e Platão. No entanto, foi somente Montesquieu (2012) que as expos e sistematizou em “O Espírito das Leis” — originalmente escrita em 1748 — influenciado pelas teses provenientes de John Locke, seu predecessor. A obra alimenta as ideias do constitucionalismo e é ainda hoje um dos pilares do exercício dos poderes democráticos, pois, além de criar uma separação nítida dos poderes estatais e atribuir competências específicas a cada um, ainda estabeleceu o atualmente conhecido “sistema de freios e contrapesos”. Essas ideias foram absorvidas tanto pela Constituição estadunidense, como pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, uma vez que também estabelece a relação entre a liberdade política do cidadão e o ordenamento estatal (MONTESQUIEU, 2012).

Esses institutos foram posteriormente absorvidos e desenvolvidos por Canotilho cujas ideias inspiraram a elaboração da Constituição brasileira de 1988. O jurista assinala que o constitucionalismo é a teoria ou ideologia que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Para Canotilho (1998, p. 47), o Constitucionalismo é uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo.

Inicialmente fundamentado nos costumes, o constitucionalismo representou um movimento social que surgiu frente à necessidade de limitação dos poderes dos órgãos governamentais e a imposição de leis escritas. Essas leis vieram, em um segundo momento a serem denominadas “constituições” e deveriam ser aplicadas inclusive aos governantes, regendo a condução dos Estados ainda em construção.

Canotilho (1998, p. 48), seguindo esses preceitos, considera que a constituição moderna tem três características básicas: um documento escrito, um conjunto de direitos fundamentais (unido ao respectivo modo de garantir estes direitos) e a organização do poder político de forma a torná-lo um poder limitado e moderado. O

constitucionalismo moderno nada mais é que um movimento político, social e jurídico que culminou na organização do Estado — por intermédio da previsão de direitos e garantias fundamentais — em uma constituição que teve por finalidade a limitação do poder estatal arbitrário e absolutista que reinava de forma irrestrita pelos monarcas no final do século XVIII. Por essa razão o constitucionalismo está associado necessariamente às ideias básicas de direitos fundamentais e de estruturação do Estado.

Após a estabilização do constitucionalismo moderno ou clássico nos Estados, durante o século XIX, a ascensão dos ideais constitucionais levou à discussão a respeito da democracia, cuja grande ênfase se deu na contradição entre as concepções liberal e social do Estado. A concepção liberal é baseada nas ideias de Benjamin Constant (1980) e foram divulgadas em seu discurso “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, na qual o autor contrapõe a forma de exercício dos direitos políticos em ambos os períodos. No mesmo discurso, afirma que na Antiguidade tal exercício era realizado pela “Assembleia dos Cidadãos”, sendo caracterizado pela democracia direta — cuja ausência de sistema representativo de governo inviabilizaria a sua aplicação nas sociedades contemporâneas, tendo em vista a expansão das relações sociais.

Já na era moderna, iniciada após a Revolução Francesa de 1789, verifica-se uma manifestação mais liberal, assinalada por uma democracia representativa ou parlamentar e marcada pelo exercício da atividade política por cidadãos escolhidos para representar os interesses da coletividade, a qual mantém a sua independência individual com a afirmação de alguns direitos fundamentais, dentre os quais o de participação, ainda que indiretamente, da formação do governo (CONSTANT, 1980).

No tocante à liberdade dos modernos, Constant (1980) critica algumas concepções de Rousseau principalmente quanto à concretude do contrato social na sociedade contemporânea. Constant afirma existir um contrassenso entre as teorias do iluminista a respeito da renúncia de alguns direitos e garantias fundamentais da sociedade em favor do Estado e a concepção liberal então defendida, que se apoiava na busca pela maximização da liberdade individual e na continuidade do exercício das liberdades políticas como forma de efetivação e ampliação da proteção das próprias liberdades individuais. Por fim, o autor evidencia o perigo das duas liberdades caso sejam aplicadas de maneira excludente e busca a combinação das liberdades, evitando que limitem a participação da sociedade somente às decisões políticas

(democracia direta) ou que garantam única e exclusivamente o exercício das liberdades e interesses particulares, com os riscos de se desapegarem dos direitos e garantias fundamentais ou impossibilitarem a efetiva concretização das liberdades políticas através da participação política (CONSTANT, 1980). Dessa forma se justifica a inserção da defesa dos direitos fundamentais ao interno do Estado liberal moderno caracterizado pela democracia representativa (democracia indireta), originando a fórmula da democracia liberal.

O final da Primeira Guerra Mundial põe termo ao período constitucional moderno, dando início à era do constitucionalismo social, o qual se estende até a Segunda Guerra. Essa transição se justifica pelo surgimento da crise do Estado liberal e da atuação estatal positiva. Outrossim, possui como características a tutela dos direitos fundamentais, o surgimento das garantias institucionais e a separação dos poderes. A esse respeito, Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998) afirmam que da mesma forma em que ocorre com o liberalismo, no que tange a democracia e o socialismo, a primeira constitui uma parte integrante e necessária do segundo, mas não constitutiva. É integrante, pois possui como objetivo o reforço da base popular do Estado; e necessária, uma vez que esse reforço não seria adimplido sem uma extensa transformação da sociedade para a implantação do regime. No entanto, não constitui o socialismo porque o cerne do pensamento marxista-engelsiano⁴ se motiva por uma abrangente revolução das relações econômicas, e não apenas daquelas políticas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324).

Sob o ponto de vista de Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998), as maiores diferenças entre a doutrina apresentada e a liberal são as seguintes: os socialistas veem o sufrágio universal como somente o início do processo de democratização — ao contrário dos liberais, que o consideram o ápice da atuação democrática —, além de criticarem a democracia representativa e defenderem o retorno àquela direta com maior participação da população e exercício do poder de forma vertical. Portanto, partindo-se de baixo, através do exercício da denominada democracia econômica ou democracia dos conselhos, uma vez que é operada sob a constante influência de órgãos denominados de “Conselhos Operários”. Essa forma de controle permite

⁴ Criada por Karl Marx e Friedrich Engels, é uma doutrina sociológica, filosófica e política baseada no materialismo histórico dialético e no pensamento socialista difundida na Europa entre o final do século XIX e início do século XX. Teve início a partir do reconhecimento da exploração sofrida pelo proletariado e causada pela burguesia. Trata-se, em síntese, da elaboração de uma teoria econômica socialista que pudesse ser aplicada na prática.

também uma autogestão do exercício do poder, pois o transfere dos canais tradicionais de poderio financeiro para dentro das próprias unidades de produção em massa, onde se concentra grande parte da população, impendido, por exemplo, abusos de poder, escopo da própria democracia (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 325).

Como crítica ao liberalismo e ao socialismo, desenvolveu-se uma corrente doutrinária denominada “Teoria das Elites”, favorável à forma de governo oligárquica, ou elitista, e apoiada por teóricos como Mosca (1923). O autor, na obra *Elementi di scienza politica*, considera que a soberania popular, a igualdade política e o sufrágio universal — fundamentos da democracia liberal e social — são, na realidade, uma utopia, pois somente uma minoria da população constituirá o que se chama de classe política e deterá o poder político efetivo. A força dessa classe na sua organização é explicada ao confluir um conjunto de relações de interesses que induzem os seus membros a se coligarem entre si, constituindo um grupo homogêneo, em contraposição à numerosa massa de governados, que o escritor generaliza como dividida, dispersa e desarticulada (MOSCA, 1923).

Todavia, a forma de governo oligárquica se subdivide, de acordo com o modo de formação e atuação das classes políticas, à democracia: quando a formação ocorrer de forma hereditária, em vez de se alimentar das classes inferiores, estar-se-á diante da aristocracia; e caso o exercício de poder desça do alto, em vez de vir de baixo, o regime será da autocracia. Em qualquer um dos casos, a característica marcante é que a classe política é constituída somente por elites fechadas e restritas, ao passo que na democracia, a sua constituição será aberta e ampla (MOSCA, 1923). Essa visão clássica de elitismo foi posteriormente criticada e substituída pela sua versão contemporânea, denominada elitismo democrático, cujos maiores expoentes são Joseph Schumpeter e Robert Dahl, para os quais as elites deixam de ser obstáculos e passam a ser condição da democracia à medida que:

[...] o povo tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião — numa democracia — pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução. Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

Para o autor, o método democrático nada mais é do que um sistema institucional utilizado para a tomada de decisões políticas, segundo o qual cada eleitor tem o poder de definir em qual candidato votar, decidindo-se pela maioria. Este distingue a democracia de diversas outras formas de governo por ser entendida como a concorrência e voto livres, que asseguram a aplicação do sistema majoritário na lógica do modelo democrático.

Nesse sentido se poderia dizer que a democracia se relaciona com a liberdade individual à medida que se caracteriza como uma esfera de autogoverno individual. Entretanto, por mais que exista essa liberdade individual de voto, Schumpeter (1961) defende que o eleitor possui somente a função imanente de eleger a figura do líder, o que à época acontecia somente nos Estados Unidos da América. De acordo com o autor, em todas as demais nações havia um órgão intermediário para tanto, o Parlamento, devendo haver inevitavelmente a atividade de representação, o elitismo, uma vez que o poder do povo não podia ser exercido de forma direta (SCHUMPETER, 1961). Assim, a democracia é tida como um método político, isto é, um arranjo institucional para se chegar às decisões políticas — legislativas ou administrativas —, e por isso é incapaz de ser um fim em si própria. Segundo o autor, essa deve ser justamente o ponto de partida para uma definição da democracia (SCHUMPETER, 1961, p. 295). Como um sistema institucional para a tomada de decisões, os indivíduos legitimados adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor; ou seja, a democracia seria um mecanismo de escolha e de autorização para a formação de governos mediante competições de elites em eleições periódicas (SCHUMPETER, 1961, p. 327).

Dahl (2005, p. 25), na obra “Poliarquia: participação e oposição”, problematiza a possibilidade de avanço da Democracia e a considera como a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, tidos como politicamente iguais”. Contudo, para que essa responsividade se mantenha de forma coesa com as preferências dos cidadãos, considerados iguais politicamente e com oportunidades plenas, três são as condições mínimas necessárias à democracia a serem passíveis de efetivação por todos: possibilidade de formularem suas preferências; condições de as expressarem aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; e ter essas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (DAHL, 2005, p. 26).

Ademais, para fins de aprofundamento da democracia, no sentido de uma poliarquia, além das três condições supracitadas, Dahl (2005) enfatiza que ao menos oito garantias devem ser oferecidas pelas instituições estatais à sociedade, divididas em três diversos parâmetros: formular preferências, exprimir as preferências formuladas, e ter essas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. No primeiro item o autor abarca: “direito ao voto, direito de os líderes disputarem apoio, liberdade de expressão, liberdade de formar organizações, e acesso a fontes alternativas de informação”. Para que possam expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo é preciso que ocorra, além das garantias citadas anteriormente, a “elegibilidade e eleições livres”. E, de forma a garantir que suas preferências sejam igualmente consideradas na conduta do governo, faz-se necessária também a existência de “instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências” (DAHL, 2005, p. 27).

A partir da aplicação desse rol de pressupostos, Dahl (2005, p. 28) pondera que os regimes democráticos variam muito conforme a menor ou a maior presença das oito condições institucionais e as nações se diversificam na proporção da população habilitada a participar. Assim, o regime será mais inclusivo quanto maior o número de cidadãos que possuírem os direitos previamente descritos. Logo, o autor considera que o direito de sufrágio é apenas uma das características dos sistemas, cuja amplitude somente pode ser analisada a partir da comparação entre diferentes regimes, para que fique demonstrado se há mais ou menos direito de participação na contestação pública, isto é, inclusão.

Considerando as doutrinas até então expostas, tem-se que o respeito por determinados valores fundamentais veio a aproximar não somente o liberalismo e o socialismo, mas também o elitismo, conciliando-os com as noções de democracia. Nesse contexto, Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998, p. 326) a definem como “[...] um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas, ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade, mais do que uma determinada ideologia”. Dessa forma, os filósofos admitem que o termo “democracia” não possui um conceito específico, fechado, principalmente porque, ao longo dos anos, os ideais democráticos assumiram um significado mais essencialmente comportamental do que substancial, podendo os

conceitos democráticos serem compatíveis com doutrinas provenientes de diversas ideologias.

Sartori (1994, p. 24) considera que a essência da democracia é decorrente da existência dos seus ideais e valores. No mesmo diapasão, o cientista político recorda que o ideal democrático não define a realidade da democracia — e vice-versa — o que induz à conclusão que a democracia aplicada na prática não equivale àquela idealizada. Além disso, a democracia é resultado da combinação entre os seus ideais e a sua realidade, ou seja, entre o que deve ser e o que é. Por essa razão Dahl (1994, p. 17) considera o conceito de democracia difuso e multifacetado, onde “a democracia em geral é, em nosso tempo, o nome de uma civilização, ou melhor, do produto final político (até esta data) da civilização ocidental” , cujas raízes apoiam-se em uma heterogeneidade ideológica, mas cujas decisões políticas são tidas como “coletivizadas” (DAHL, 1994, p. 289), por se encontrarem fora da competência de cada indivíduo como tal e são tomadas por representantes, em favor de todos.⁵

A ideia de democracia possui a importância de representar importantes valores - como liberdade, igualdade e justiça - que podem auxiliar na geração de uma base de relações específicas entre diferentes preocupações normativas (HELD, 2007, p. 368). Todavia, a ambiguidade do termo “democracia” tanto no escopo quanto na complexidade e, muitas vezes, na natureza contraditória do seu significado, fez com que houvessem interpretações conflitantes, principalmente entre a segunda metade do século XIX e início do século XX (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 157).

Não obstante frente à ausência de uma definição específica, Dahl (1994, p. 49-50) expõe os cinco critérios considerados como requisitos fundamentais para que um processo seja considerado democrático:

1. Participação efetiva, com oportunidades iguais e efetivas para que todos os membros possam expressar as suas opiniões;
2. Igualdade de voto, isto é, equidade na contagem dos votos;

⁵Entretanto, para que ocorra a tomada de decisões coletivizadas, dois são os pressupostos a serem considerados: os custos internos e os riscos externos. Os primeiros dizem respeito aos ônus abarcados pelos tomadores de decisões, sendo os segundos referentes aos destinatários. Sartori, então, evidencia a importância da obtenção de equilíbrio entre custos e riscos, o que pode ser obtido por meio da aplicação de três elementos, quais: a forma de escolha dos indivíduos que irão tomar as decisões, a sua quantidade, e, por fim, as regras para a tomada de decisões. E exatamente a forma de escolha desses representantes está diretamente ligada aos acenados riscos externos, ainda mais do que o seu próprio número de participantes. Por essa razão o autor vê o método representativo como o único modo de lidar de forma exitosa com os riscos externos, evitando, em contrapartida, o aumento dos custos internos (SARTORI, 1994, p. 294).

3. Entendimento esclarecido, possibilitando a todos os membros o aprendizado das políticas alternativas importantes e suas respectivas consequências, dentro de um limite razoável de tempo;

4. Controle do programa de planejamento, oportunizado a todos os membros de decidirem a respeito;

5. Inclusão dos adultos, os quais, em sua totalidade, deveriam ter o pleno direito de cidadãos na participação efetiva do processo democrático.

Constata-se que o último quesito se encontra implícito no primeiro, porém se tornou aceitável somente no início do século XX, com o sufrágio universal. Além disso, pode-se vislumbrar um ponto em comum em todos os quesitos: a inclusão, baseada no princípio da igualdade. E se justifica no fato de que quanto maior for a inclusão política, mais democráticos serão os institutos de poder.

Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998, p. 327), aprofunda os critérios basilares da democracia e apresenta um extenso rol de características aptas a definir um regime como democrático, quais sejam:

1. O órgão máximo político, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau;
2. Junto ao supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado — tal como ocorre nas repúblicas —, e todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores;
3. Todos os eleitores devem ter o voto de igual valor;
4. Todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião, formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa também livre entre partidos políticos que buscam formar uma representação nacional;
5. A liberdade dos partidos políticos engloba a condição de cada um possuir reais possibilidades de eleição, o que exclui do elenco qualquer eleição realizada a partir de lista única;
6. Tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo é utilizado o princípio da maioria numérica, mas é permitido o uso de outras formas de maioria segundo critérios de oportunidade;

7. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, como, por exemplo, o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições;
8. Por fim, o governo deve gozar de confiança do parlamento ou, quando o caso, do chefe do Poder Executivo, este, por sua vez, eleito pelo povo.

Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998) consideram que as regras acima expostas não são a tradução sintética em normas da democracia. Porém representam os critérios mínimos para a sua definição, uma vez que consideram que por regime democrático se entende principalmente um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, nas quais é prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Tem-se, dessa forma, um parâmetro essencial e eficaz que, se seguido por uma sociedade, essa poderá se autodenominar democrática.

A teoria política contemporânea, surgida após a Segunda Guerra Mundial, mas desenvolvida na América Latina somente nos anos 80, possibilitou definir a democracia a partir dos oito procedimentos universais elaborados por Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998). Constata-se, entretanto, que nem todos os preceitos são observados em sua inteireza pelos regimes democráticos, razão pela qual é válido asseverar que os regimes podem ser mais ou menos democráticos, ou, ainda, antidemocráticos, caso não sigam qualquer das regras acima expostas.

Dentre os regimes democráticos existentes, o primeiro contraponto se dá entre o presidencial e o parlamentar. No primeiro, o chefe do Executivo é eleito diretamente pelo povo, ao qual deve prestar contas e que pode não o reeleger caso sua conduta política seja inadequada. No segundo, o Executivo é escolhido pelo Legislativo, o qual é, por sua vez, escolhido pelo povo através do voto. Nesse caso, o Executivo deve justificar suas ações diretamente ao parlamento que o nomeou (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 327).

Ocorre, porém, que quando se faz menção ao “povo”, algumas dúvidas podem surgir a respeito do alcance da terminologia, a qual pode indicar tanto um sujeito quanto o objeto de uma determinada ação. Assim, de modo a evitar divergências de interpretação, Sartori (1994) admite diversas acepções ao termo. Por exemplo, quando se fala em governo do povo, significa que o povo se autogoverna, o que ocorre através da democracia direta. Por outro lado, quando se faz referência ao povo como objeto do governo, este seria governado. Assim, ao mencionar que o governo emana do

povo, denota-se que a sua legitimidade é proveniente do consentimento popular, ou seja, o governo é escolhido pelo povo ou guiado por este (SARTORI, 1994, p. 57).

De acordo com os procedimentos de tomada de decisão, Bobbio (2000, p. 32) aduz que a democracia se caracteriza por três regras básicas que estabelecem: quem está autorizado a tomar as decisões coletivas; quais os procedimentos a serem utilizados no processo decisório; e quais garantias devem ser asseguradas àqueles que são chamados a decidir. Relativamente às garantias, o autor ressalta a sua importância ao asseverar que “introduziram pela primeira vez na história as técnicas de convivência, destinadas a resolver os conflitos sociais sem recurso à violência” (BOBBIO, 2000, p. 51). Quanto a quem está autorizado a tomar decisões, constata-se a existência de um elevado número de membros do grupo, assim como um aumento progressivo da quantidade de votantes. Como na democracia as decisões são tomadas pela maioria, essas podem ser consideradas coletivas, tendo, portanto, caráter vinculante para todo o grupo. Ferreira Filho (2012, p. 46) destaca que “a chave da democracia representativa é obviamente a representação”, sendo “a representação esse vínculo entre os governados e os governantes pelo qual estes agem em nome daqueles e devem trabalhar pelo bem dos representados e não pelo próprio”.

Todavia, não é possível a existência da democracia sem que aos tomadores de decisões seja garantida uma vasta gama de direitos civis, como liberdade de opinião, de expressão, de reunião e de associação. De fato, para a existência do Estado Liberal de Direito, é imprescindível que haja o reconhecimento de direitos invioláveis dos cidadãos, de forma a colocar limites à ação do estado (BOBBIO, 2000, p. 31-32).

Ao avaliar a situação da democracia representativa, Bobbio (2000, p. 34-39) constata que há uma divergência entre os ideais democráticos e a democracia real, posta em prática. O autor justifica: primeiramente, a democracia real é pluralista porque em uma sociedade política, onde os grupos são mais soberanos do que os cidadãos individualmente considerados. Além disso, o povo não se apresenta como a soma dos indivíduos, mas se encontra dividido em grupos com diferentes interesses particulares, muitas vezes diferentes dos interesses da própria nação como um todo. Nesse ponto, o Estado deveria seguir o interesse da nação, o que não é observado em inúmeras decisões (BOBBIO, 2000, p. 34-39).

Ademais, a democracia representativa, assim como apresentada, fere o princípio garantidor da soberania individual, segundo o qual os elaboradores das leis devem a ela serem submetidos, equiparando-se governantes e governados. A

democracia também deve se pautar pela transparência no exercício do poder; mas constata-se que os governantes se utilizam dos meios de comunicação e informação para controlar a população em vez de permitir um maior poder de controle do povo sobre as suas ações. Acreditava-se que, com a prática democrática, os cidadãos se educariam para o exercício da democracia; porém, nas nações em que essa prática é consolidada, verifica-se uma generalizada apatia política. Em sexto e último lugar, Bobbio (200, p. 40) confirma que a democracia não foi capaz de ocupar todos os âmbitos “nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social”, restringindo-se ao binômio governo-indivíduo, e desconsiderando as demais relações sociais.

Ferrajoli (2014, p. 13) complementa, ainda, que o desrespeito constatado com relação às regras de procedibilidade de tomada das decisões e a queda acentuada dos princípios democráticos demonstram um processo de desconstitucionalização observada tanto no sistema político quanto na esfera social, mas, sobretudo, o que se revela fatal para o paradigma do Estado Democrático de Direito. Essa desconstitucionalização é caracterizada pelo abandono do sistema de vínculos legais impostos aos poderes, instaurando-se uma espécie de “vale tudo” argumentativo e utilitarista que justifica a violação aos valores estabelecidos no Estado Democrático de Direito.

Rancière (2014, p. 68) refere que a sociedade democrática é apenas uma pintura fantasiosa destinada a sustentar o princípio do bom governo. O autor aduz que as sociedades, tanto no presente quanto no passado, são estruturadas pelos jogos das oligarquias e não existe governo democrático propriamente dito. Afirma, ainda, que “o poder do povo é necessariamente heterotópico à sociedade não igualitária, assim como ao governo oligárquico. Ele é um governo que desvia o governo de si mesmo, desviando a sociedade dela mesma”.

Considerando essa dualidade entre democracia direta e indireta, bem como o aparecimento de diversos regimes ditatoriais em várias nações, principalmente a partir das últimas décadas do século XX, passou-se a buscar formas de maior participação dos cidadãos nas decisões emanadas pelos governantes, sem abandonar o sistema representativo.

Dessa feita, desenvolveram-se as denominadas democracias semidiretas, nas quais o povo é chamado a estabelecer algumas leis, através de referendos — os quais podem ser propostos inclusive por iniciativa popular —, impor vetos ou propor, por ele

mesmo, projetos de lei. Convencionou-se denominar esse modelo de democracia participativa em virtude da existência de mecanismos garantidores da participação popular na esfera pública. Todavia a fórmula da democracia semidireta atenua, mas não substitui, o governo representativo, da mesma forma que não possui o condão de acentuar sensivelmente a influência popular (FERREIRA FILHO, 2001, p. 33).

Por outro lado, a democracia participativa é vista como um novo modelo que, mesmo que possua os mesmos mecanismos essenciais da democracia semidireta — o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular —, distingue-se pelo fato que os interessados em uma determinada decisão sejam ouvidos pelas entidades encarregadas de toma-la. Isso ocorre durante os inquéritos das audiências públicas, ocasião em que também são ouvidos *experts* em tema que podem influenciar na deliberação dos magistrados (FERREIRA FILHO, 2001, p. 34). E é exatamente no exercício da democracia participativa, por meio da realização das audiências públicas, que os princípios democráticos se encontram com o Poder Judiciário, o que inspirou o tema central do presente estudo: tais momentos—audiências públicas— são de grande relevância para o exercício da democracia, pois como infere Tilly (2013, p. 123) “a democracia funciona melhor, e a democratização torna-se mais provável, quando os processos políticos diminuem a tradução das desigualdades categóricas da vida ordinária em termos dos processos políticos públicos”.

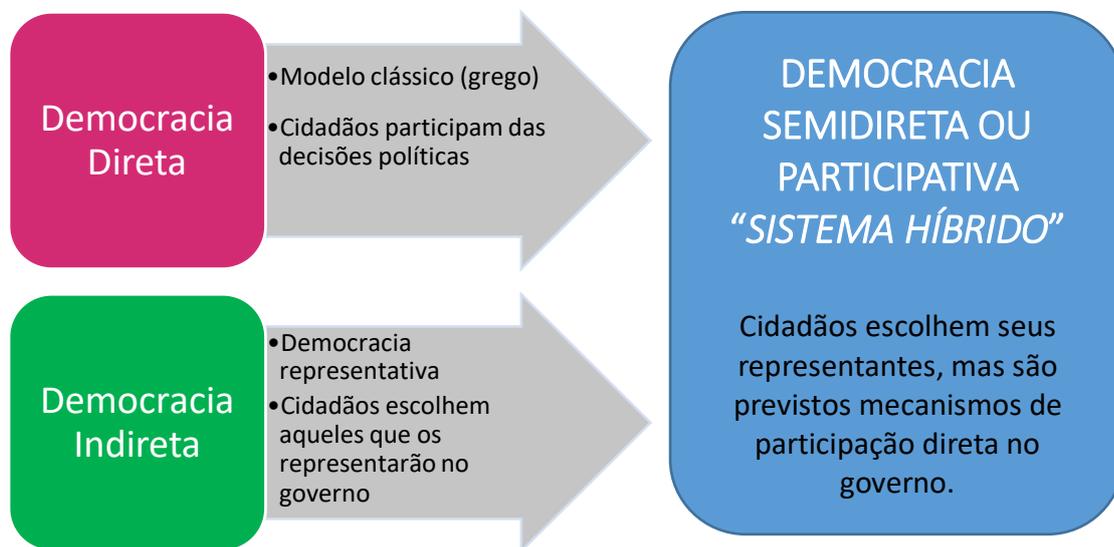
Plebiscito, referendo e iniciativa popular encontram-se respaldados no art. 14 da Constituição Federal como formas de exercício da soberania popular. Entretanto, ocorre precisar que, diversamente da iniciativa popular, no referendo e no plebiscito aos cidadãos é oportunizado escolher entre opções preestabelecidas pelos representantes, sujeitando-se a optar por “a” ou “b”, o que caracteriza uma participação mais limitada na tomada de decisões (SÁNCHEZ, 2012, p. 10). Por seu turno, a iniciativa popular corresponde à possibilidade de os cidadãos apresentarem projeto de lei para aprovação de normas nas esferas municipal, estadual e federal, dando início ao processo legislativo. Para tanto, o art. 61 da Constituição estabelece uma série de regras, dentre as quais, que o projeto de lei seja subscrito “[...] por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988). Ao ser promulgada, a iniciativa popular trouxe um viés inovativo, gerando grandes expectativas à sociedade, as quais, porém, foram frustradas pela dificuldade em cumprir os requisitos do art. 61 da Constituição. Assim, buscou-se uma

alternativa para efetivar a participação popular no âmbito político e reforçar a democracia semidireta.

Considerando a não admissão da iniciativa popular constitucional, nota-se o aparecimento de “modalidade” regimental, qual seja aquela constante das normas internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizando “entidades da sociedade social organizada” apresentar proposições (BEÇAK, 2013, p. 16)

Como forma de esclarecer os pontos de congruência entre as diversas formas democráticas, a figura a seguir demonstra com clareza a posição da democracia semidireta ou participativa entre as duas formas de democracia anteriormente criadas. Por se tratar de um modo de garantir a participação popular ao mesmo tempo em que permite que os cidadãos elejam e sejam representados por governantes, a democracia semidireta é tida como um “sistema híbrido”.

Figura 1 – Democracias direta, indireta e semidireta ou participativa



Fonte: A Autora.

Quanto ao sistema de partidos, estes podem ser bipartidários ou multipartidários, a depender do número de partidos elegíveis. No que tange os polos de atração ou de repulsa entre os diversos partidos existentes, podem ser bipolares ou multipolares, quando há a variante central entre as duas oposições, direita e

esquerda. Sartori (1994) considera duas vantagens existentes nesse último sistema: além de admitir alianças de partidos, permitindo a um sistema multipartidário ser bipolar, também reconhece uma ulterior distinção entre sistemas polarizados e não polarizados, caso haja duas extremidades que tendam à ruptura do sistema. Disso deriva o multipartidarismo extremo e o multipartidarismo moderado.

Lijphart (2003), por seu turno, vislumbrou uma distinção entre os regimes democráticos baseada na maior ou menor fragmentação, podendo ser considerados centrífugos ou centrípetos. Em complementação, se as atitudes das elites estiverem mais voltadas às coligações ou competitiva, haver-se-á uma democracia consociativa, forma de governo frequentemente adotada para administrar os conflitos que surgem em comunidades nacionais profundamente divididas por razões históricas, étnicas ou religiosas. Seus objetivos são garantir a estabilidade do governo; assegurar a sobrevivência dos acordos das divisões do poder e a sobrevivência da democracia; e evitar o uso da violência política. Se, por diversamente, forem mais fragmentadas ou homogêneas, tratar-se-á de uma democracia despolitizada. Já Dahl (1998), em “Um prefácio à teoria democrática” vislumbra três modelos ideias de democracia: a democracia madisoniana, criada por James Madison e caracterizada pelos mecanismos de *check and balances*, ou seja, de controle mútuo dos poderes através das leis; a democracia populista, identificada pela soberania da maioria; e a democracia poliárquica que se apoia nos pré-requisitos sociais da ordem democráticas, e não somente em normas de caráter legal.

Além das diferenciações entre as diversas noções comportamentais da democracia providas dos países de Primeiro Mundo, há ainda outro conceito de democracia aplicado aos países socialistas ou de Terceiro Mundo, denominada “formal” e “substancial”, respectivamente. Chama-se, assim, de “formal” a primeira porque é caracterizada pelos chamados “comportamentos universais”, mediante o emprego dos quais podem ser tomadas decisões de conteúdo diverso, em virtude, por exemplo, da presença simultânea de regimes liberais e democráticos ao lado dos regimes socialistas e democráticos. Já a segunda chama-se “substancial”, pois faz referência prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 329).

Macpherson (2012) constatou que esse conceito de democracia das nações socialistas ou de Terceiro Mundo se aproxima mais à antiga visão aristotélica da

democracia, segundo a qual a democracia é o governo dos pobres, ou da maioria. Também buscou elaborar um conceito geral de democracia dividido em espécies: liberal, dos países socialistas, e assim por diante. Mas falhou em obter um ponto comum que justifique um conceito unitário. Tem-se, dessa forma, que independentemente da quantidade de espécies de democracia existentes, ambas as democracias — formal e substancial —, as quais se fundem e são legítimas historicamente, o que induz à conclusão que são desnecessárias quaisquer discussões a respeito da maior ou menor democraticidade de cada uma. Porém, um ponto é certo: nenhuma democracia até o momento atingiu o ápice da perfeição, sendo simultaneamente formal e substancial.

Além desses conceitos politizados de democracia — denominados de macrodemocracia — e apoiados na igualdade política e jurídica, Sartori (1994) faz referência a um sentido apolítico ou subpolítico presente em microdemocracias, como na democracia social, industrial e econômica, as quais, mesmo sendo não políticas, relacionam-se com a democracia política. A democracia social remonta a Tocqueville, o qual, em meados do século XIX, passou a contrastar a aristocracia e a democracia com base no estado da sociedade, ou seja, na igualdade social entre os cidadãos, proveniente dos usos e costumes (o que a diferencia de uma democracia socialista, por exemplo, na qual o programa político é imposto à sociedade, e não seguido de forma espontânea pelos seus membros). Por seu turno, a democracia industrial foi colocada em ato no fim do século XIX por Sidney e Betrice Webb, com a intenção de gerar uma adaptação da democracia direta, governada pelo povo em seu próprio local de trabalho. Todavia, essa teoria não se efetivou como esperado, mantendo-se como um autogoverno do trabalhador. A democracia econômica, diversamente, possui uma noção multifacetada, pois pode denotar tanto a equalização das oportunidades econômicas e a redistribuição da riqueza quanto ser uma extensão da democracia política. Mas também poderia ser considerada um sinônimo de democracia industrial, se vista como um controle do trabalhador sobre a economia. Porém, seu conceito é bem mais específico: a democracia econômica consiste na igualdade de controle sobre o processo produtivo econômico (SARTORI, 1994, p. 25-27). E é essa definição que induz à ambiguidade do seu caráter, uma vez que suas atuações influenciam diretamente na democracia política.

Diversamente, as democracias social e industrial não se referem ao problema da democracia enquanto sociedade política, mesmo sendo ambas de grande

importância ao interno de uma democracia política. Essa, por sua vez, é condição indispensável de qualquer democracia. Contudo, independente da subdivisão de modelos democráticos existentes, ocorre asseverar que desde o início do século XX muitos teóricos políticos levantaram sérias dúvidas a respeito da possibilidade de colocar em prática um regime democrático no sentido literal do termo “governo do povo por meio da máxima participação do povo” (PATEMAN, 2000). Em concordância com essa afirmação, Bobbio (2000, p. 46-49) indica ao menos três fatores que dificultam a concretização de um projeto democrático nas sociedades contemporâneas: a especialidade, a burocracia e a lentidão do processo. O autor menciona, ainda, que o primeiro obstáculo se refere ao aumento da necessidade de competências técnicas, que exigem especialistas para a solução de problemas públicos, com o desenvolvimento de uma economia regulada e planejada. Essa necessidade, por si só, inviabiliza a participação do cidadão comum. O segundo obstáculo se refere ao crescimento da burocracia, a qual se vislumbra pela sua subdivisão vertical em diversos graus de hierarquia, não condizente com o sistema democrático, considerado de forma horizontal. Já o terceiro obstáculo demonstra uma dificuldade intrínseca da própria democracia: com a emancipação do sistema democrático e, como consequência, da sociedade civil, há um aumento no número de demandas dirigidas ao Estado, o que resulta na necessidade da tomada de decisões, que podem gerar descontentamento. Isso se agrava pelo fato que os procedimentos burocráticos são lentos se comparados à rapidez e à quantidade de demandas.

O terceiro obstáculo se aplica sobretudo ao Judiciário ao serem realizadas milhares de distribuições de ações para que os cidadãos tenham resguardados seus direitos frente às negativas indevidas de atendimento em serviços públicos, aos desserviços prestados por órgãos da administração pública direta ou indireta, e às ações que geram prejuízo a privados. Isso sem acenar as cobranças excessivas e equivocadas de serviços básicos — energia, água, telefonia, por exemplo —, entre os mais variados assuntos relevantes do ponto de vista social. A essas questões o Poder Judiciário possui o dever de responder de forma célere e eficiente, evitando ulteriores lesões a direitos individuais e coletivos.

Entretanto, a rapidez dos trâmites judiciais não se equipara à quantidade de demandas propostas, e gerou um assoberbamento do Judiciário, atenuado nos últimos anos com o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação

(TICs) pelos órgãos judiciais —tema que será abordado em capítulo específico —, o que permite uma maior acessibilidade aos autos e, por conseguinte, uma maior transparência nos procedimentos, com maior agilidade na tramitação e no julgamento. Isso é possível caso sejam obedecidos os princípios do amplo acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa, da publicidade dos processos e dos atos processuais, e da razoável duração do processo, corolários da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito esculpido no art. 1º da Constituição.

No que tange a democracia, verifica-se que não obstante a ausência de uma conceituação específica ou a determinação de um elenco fechado de requisitos que a caracterizem, dois elementos se mantiveram inalterados desde a sua origem na Grécia antiga até o momento atual, pois configuram a essência de qualquer ambiente democrático: a presença da questão pública e do debate, ou seja, a discussão de temas de interesse da coletividade em um espaço público, ao alcance de todos.

De fato, conforme preleciona Paulo Bonavides, não é possível que um povo seja soberano sem que a esse seja dada a possibilidade de apresentar as demandas de interesse coletivo em um ambiente aberto, propício ao debate e à inclusão, o que será devidamente aprofundada em sequência.

2.3 NOÇÃO SEGUNDO PAULO BONAVIDES

Bonavides (2008) se aprofunda com vigor no tema da democracia em “Teoria Constitucional e Democracia Participativa”, evidenciando que a sua composição se deu após o fracasso da democracia representativa, por não cumprir o seu constitucional de responder com meios jurídicos às necessidades da nação, principalmente no tocante à tutela dos direitos individuais e difusos. Constatou-se, assim, que somente através de uma maior participação da sociedade na tomada de decisões traria maiores e melhores resultados aos anseios populares.

Busca-se, de uma parte, fazer do direito constitucional “uma ferramenta de sustentação da identidade nacional e dos poderes de soberania” (BONAVIDES, 2008, p. 9) e, de outra, manter a inviolabilidade e invulnerabilidade da democracia participativa e do Estado social através da luta em prol da democracia, da liberdade e do desenvolvimento social. Na condição de direito de quarta geração, a democracia, da mesma forma que o pluralismo, são uma evolução do desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais da primeira à terceira geração. Além disso, o

reconhecimento de que o Estado Democrático de Direito e a própria ciência jurídica devem estar atentos a uma sociedade na qual a democracia plural representa um importante passo na concretização dos direitos fundamentais.

Para que surta os efeitos almejados, essa estrutura constitucional da democracia participativa deve possuir quatro pilares: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da soberania popular, o princípio da soberania nacional e o princípio da unidade da Constituição. O primeiro, considerado o espírito da Constituição, fundamenta os direitos humanos como direitos fundamentais no ordenamento constitucional. O segundo elenca as regras de governo e é a fonte da legitimidade do exercício do poder nos limites do contrato social, tendo como destinatários os cidadãos. O terceiro afirma a independência do Estado diante das demais organizações estatais em âmbito internacional; e o último defende uma unidade hierarquizada e lógica de normas, apoiada em valores e princípios instituídos na própria Carta Magna (BONAVIDES, 2008, p. 11-13).

Assim considerado, o Estado democrático-participativo nada mais é do que uma forma evoluída do Estado social e possui a função de defender a soberania, a igualdade e a justiça social. Efetivamente, em um Estado democrático-participativo, o povo organizado e soberano é o próprio Estado, “é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social” e no legítimo exercício da autoridade (BONAVIDES, 2008, p. 20).

Na mesma esteira, e conforme será aprofundado adiante, a maior abertura e democratização do Poder Judiciário transformou o papel do magistrado, o qual deixa de ser mero aplicador da lei e passa a ser um intérprete normatizante, ou seja, permite que o juiz não somente decida as questões que lhe são trazidas, como abre a possibilidade para que a sua decisão seja baseada em elementos outros que não somente a letra fria da lei. Prende ato um compromisso do magistrado com o componente evolutivo da legislação, adequando-se de forma contínua às mudanças ocorridas na sociedade como um todo. Essa necessidade de evolução das decisões judiciais frente à ausência de legislação em função da constante transformação da sociedade, e que invariavelmente interfere em decisões dos outros poderes do Estado, é hoje denominada ativismo judicial.

Segundo Bonavides (2008), superar a forma de democracia representativa significa superar a noção abstrata e irreal de povo como detentor do poder. A democracia representativa, “assentada com verdade, solidez e legitimidade” (BONAVIDES, 2008, p. 28), diversamente, traz uma visão mais sólida de povo na sua real conceituação, ou seja, realmente investido da soberania constante no art. 1º da Constituição. Extrapola-se, ainda, a ideia de segurança formal para aquela de justiça material, incorporada a todas as gerações de direitos fundamentais.

Raciocina-se a partir de então sob o enfoque da dignidade substancial apoiada nos ditames da carta constitucional e busca-se fundar o Direito Constitucional da democracia participativa como modo de preservar e consolidar o conceito de soberania em oposição ao modelo representativo apoiado pelo neoliberalismo. Isso, pois a democracia participativa faz soberana a figura do cidadão considerado como povo e, por essa razão, titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, decisivo. O cidadão, nesse sistema, é considerado, portanto, a soberania, a nação e o próprio governo, rompendo assim a sequência histórica na evolução do regime representativo, além de promover a queda dos modelos anteriores e preparar a passagem à uma democracia direta, de natureza soberana e popular (BONAVIDES, 2008, p. 34-35).

Para tanto, deve-se seguir uma evolução do constitucionalismo representativo, observada a partir da visualização de dois diversos estágios: o primeiro, ao se formular e alcançar a aplicação do princípio da legalidade, cujo positivismo gera a estabilidade das instituições e a segurança jurídica; e o segundo, com a elevação dos direitos fundamentais à categoria de princípios, cuja supremacia da carta constitucional sobre a legislação se permuta na realização do princípio da constitucionalidade. Tem-se, assim, uma Constituição rígida quanto aos preceitos fundamentais, porém aberta, ou seja, dinâmica quanto à interpretação dos seus ditames. A esses momentos, inclui-se um terceiro estágio: a elaboração de uma teoria constitucional fundada na democracia participativa que se afasta do modelo representativo e apresenta o “cidadão-povo” como a “medula da legitimidade de todo o sistema” (BONAVIDES, 2008, p. 36), pois sem esse não se alcança a soberania legítima.

A democracia participativa é, dessa forma, uma democracia de valores e princípios materializada no povo, como se explicita no art. 1º, § único, da CF — referente ao exercício direito da vontade popular —, e no art. 14, também do diploma constitucional, o qual estatui que a soberania popular deve ser exercida pelo sufrágio

universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e mediante três diversas formas de atuação: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Antes de considerar os elementos de maneira individualizada, deve-se questionar o que é o povo. Do ponto de vista demográfico, todos os indivíduos representam o povo, porém, no sentido político do termo, inclui-se apenas a parcela da população capaz de participar do processo democrático por meio das eleições, ou seja, nem todo cidadão é considerado “povo” no sentido político do termo⁶. Conforme consubstanciado no art. 14, § 1º da Constituição, o voto no Brasil é obrigatório para maiores de dezoito anos, facultativo para analfabetos, maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Por fim, encontram-se excluídos da noção de povo os estrangeiros, e os conscritos durante o período de serviço militar (BRASIL, 1988). Por serem exclusões impostas pela legislação, tais pessoas possuem nacionalidade, mas não são tidas como “sujeitos do poder”, isto é, povo.

Mas, se assim for considerado o povo, constata-se que a verdadeira substância política da democracia participativa deve se unir ao direito constitucional positivo na condição de democracia direta, cujo tipo de sistema permite que os cidadãos discutam e votem diretamente as questões do seu interesse. Diversa, porém, é, a democracia do sistema constitucional brasileiro, onde se tem presenciado uma contradição interna que obstaculiza o exercício de liberdade e direitos humanos, a ponto de não serem sequer concretizados em sua completude os direitos fundamentais de primeira geração — civis e políticos (BONAVIDES, 2008, p. 61).

Quanto a esse ponto, Bonavides (2008) denuncia diversos bloqueios que dificultam a marcha democrática. O autor inicia pelo desrespeito do Poder Executivo aos tribunais e o frequente descumprimento das medidas judiciais, além da emanção de quantidade exorbitante de leis de exceção por meio de medidas provisórias. Esses atos ferem o princípio da legalidade, retiram a competência legislativa da Câmara de Deputados e do Senado e, ainda, postergam a análise das questões constitucionais, em virtude de necessitarem de uma rápida publicação por serem tratadas como

⁶ Friedrich Muller (2013), ao buscar identificar a expressão “povo”, divide-a em quatro categorias, de acordo com a legitimação da expressão: povo ativo, passível de eleger representantes; povo como instância global de atribuição de legitimidade, a quem se destinam as normas gerais e abstratas; povo como ícone, individualizado na maioria que detém o poder; e povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado, a quem são destinados os bens e serviços providos pelo Estado Democrático de Direito. Para fins de delimitação do tema, no presente trabalho será trabalho o conceito de povo ativo.

urgentes e relevantes. Ademais, menciona o elevado número de propostas de emendas constitucionais baseadas em interesses pessoais. Também há o bloqueio do Poder Judiciário, uma vez que o Supremo Tribunal Federal não consegue desempenhar de forma plena as suas atribuições como guarda da Constituição e de efetivo controle de constitucionalidade das ações do Governo. Por fim, trata da mais grave forma impeditiva da democracia direta: a mídia, vista como meio de manipulação de informação e de coação e degradação da vontade popular, capaz de retirar da população uma opinião pública legítima, consciente e livre, baseada nos valores da justiça e da liberdade (2008, p. 62-64)⁷.

Todos esses obstáculos se somam e concorrem “para a precariedade existente entre o povo e as elites na formação de um compromisso estável, de natureza participativa e democrática” (BONAVIDES, 2008, p. 79), principalmente frente ao corrompimento e à crise moral que tem abarcado as elites e os sentimentos de angústia e incerteza que assolam a população. Disso advém uma miríade de crises que abalam a ordem jurídica como um todo: crise de governo, da justiça, do Legislativo, da Constituição, da cidadania, da moral administrativa e da ordem econômica e social (BONAVIDES, 2008, p. 180). Tanto que Castells (2017, p. 11), em “Ruptura”, ainda no início da obra, acena poeticamente aos “ventos malignos” que sopram no “planeta azul” e fazem nossas vidas titubarem em um “turbilhão de múltiplas crises”.

Para a superação da situação dismanteladora dos aparatos constitucionais, Bonavides (2008) traz como solução o Estado social propriamente dito — não aquele bem-intencionado — mas aquele da efetivação dos direitos fundamentais. O jurista diferencia, nesse ponto, o Estado social do “Estado” ou das Constituições programáticas, daquele Estado social “da Sociedade”, ou mais precisamente, Estado social com hegemonia da Sociedade, com a máxima abstenção possível estatal e com prevalência dos já referidos direitos fundamentais e das liberdades. É defendido, de forma passional pelo autor, como o Estado da intermediação, do compromisso e dos valores morais da Constituição, tido como uma imagem renovada do primeiro Estado

⁷ Quanto à forma de expressão de opinião pública, Streck e Moraes (2004) enfatizam que a essa não se atribui uma forma predefinida senão que se percebe como um instrumento de controle público do poder a partir da expressão do sentimento popular acerca das práticas político-jurídicas adotadas ou a adotar. Os autores entendem que a maior ou menor relevância da opinião pública relativa aos atos públicos depende da maior ou menor visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e controlabilidade desses atos em si.

de Direito do século XIX em que o mote era “liberdade, igualdade e fraternidade” (BONAVIDES, 2008, p. 151-152).

Essa visão estatal é baseada na doutrina de García-Pelayo apud Bonavides (2008)⁸, o qual considera o Estado social:

[...] o Estado do neocapitalismo, dos países industrializados e pós-industrializados, das associações e dos partidos políticos, da democracia social, da atenuação da luta de classes, da igualdade, da Constituição vinculante, da política programada, da racionalidade administrativa dirigida ao bem-estar dos governados, da limitação da propriedade subordinada aos interesses da ordem social, das prestações públicas de educação, saúde, moradia, previdência social, e planejamento da economia nacional volvida para o desenvolvimento e o combate à miséria, à pobreza e às desigualdades sociais (GARCÍ-PELAYO apud BONAVIDES, 2008, p. 171)

Em *Derecho constitucional comparado*, García-Pelayo (2002) confirma que até o final da segunda década do século XX a democracia se referia principalmente a aspectos políticos, dos quais todo sistema democrático implicava a identidade dos sujeitos a serem exercitados e sujeitos à vontade e atividade do Estado. Na sua visão, o povo constitui o elemento prioritário, e, assim, torna-se sujeito e objeto do exercício do poder. O povo, expressivo da homogeneidade social, da vontade sucessora conjunta das propriedades e tio como sujeito unitário da vontade do Estado é, portanto, soberano. Para o autor, a democracia não é compreensível sem entender seu desenvolvimento histórico, começando tanto pelas franquias medievais quanto pelos direitos individuais modernos. Mas não deixa de lado a questão da relação da democracia com a representação, em seus termos mais gerais, ou nos da democracia propriamente representativa, ou nos de sua negação na democracia direta (2002), ponto focal do presente capítulo.

No regime de governo em que prevalece a Sociedade, a democracia é considerada por Bonavides (2008, p. 160) mais um direito — já acenado anteriormente — como de quarta geração do que uma forma de governo. Considera, dessa feita, a democracia do Estado social e, por conseguinte, o mais fundamental dos direitos da nova ordem normativa que se assenta sobre a concretude do binômio igualdade-liberdade, marcando qualitativamente um passo avante na configuração dos direitos humanos (BONAVIDES, 2008, p. 160).

⁸ Jurista e cientista político espanhol que presidiu entre 1980 e 1986 o recém-criado Tribunal Constitucional da Espanha.

A democracia é tida como um direito, uma vez que se transmuta em uma pretensão da cidadania à titularidade direta do poder pelo cidadão e efetivada por este em nome e em proveito da sociedade como um todo. E, ao se incorporar na constituição do Estado social, a democracia participativa tende a adquirir um enfoque prioritário no Estado de Direito, passando da mera esfera programática — de ideia — , para a esfera da positividade, como princípio. Sob o aspecto qualitativo, Bonavides (2008, p. 189) evidencia que, ao assumir uma posição superlativa, a democracia se transforma em um valor social e humano, transportando-se do cidadão como ser individual para o gênero humano visto em sua totalidade.

Tido dessa forma, o homem torna-se a referência da dignidade participativa sobre o qual se apoiam as bases desse novo conceito de Estado social que nada mais é do que um instrumento concreto de libertação da sociedade e de efetiva construção daqueles que são seus ideais em âmbito político e social. Isso se vislumbra com clareza quando os cidadãos possuem voz e vez no espaço público, local de construção dos sistemas participativos da democracia direta do terceiro milênio.

Esses espaços públicos de discussão e argumentação entre sociedade e Poder Judiciário são materializados nas audiências públicas, previstas nas Leis nº 9.868/99 e 9.882/99, mas cuja concretização possui antecedentes muito mais remotos, iniciados no processo de redemocratização brasileiro e na consequente ampliação do papel do Poder Judiciário ocorrido a partir da emanação da Constituição de 1988.

3 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E O PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde os anos 1930, quando se instaurou a ditadura no Brasil durante a Era Vargas e até o fim do autoritarismo, ocorrido em 1985, a nação experimentou uma ruptura constitucional com um forte predomínio de um Poder Executivo centralizador e poucas prerrogativas do Poder Judiciário.

Durante as últimas décadas do século XX, não somente o Brasil, mas uma série de nações da América Latina redesenharam as próprias constituições com o intento de obter dois resultados inovativos na teoria do constitucionalismo: a primeira se refere à ação da constituição nos cenários políticos nacionais de forma a retirar uma série de questões da pauta política e regula-las através de dispositivos constitucionais fortes; já a segunda se refere à distribuição e equilíbrio entre os três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário —, para fins de trazer estabilidade política e fortalecer a democracia (AVRITZER; GOMES; MARONA et al, 2017, p. 19).

Atualmente, dentro do sistema de poderes instituído, cabe ao Judiciário a guarda da Constituição, da legislação infraconstitucional e das instituições democráticas. Ou seja, cabe-lhe o controle de constitucionalidade e legalidade tanto das leis quanto dos atos administrativos provenientes do Poder Executivo e do Poder Legislativo. E será exatamente a respeito dessas prerrogativas que o capítulo em questão se aprofundará.

3.1 AMPLIAÇÃO DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO APÓS 1988

Após o término da ditadura militar, que percorreu dos anos de 1964 a 1985, a nação se viu em um novo processo de redemocratização, denominada como “terceira onda de democratização”⁹ (Huntington, 1994). Durante esse períodourgia a necessidade de restituir à população os direitos que lhe haviam sido usurpados durante o

⁹ A primeira onda democrática teve por base as denominadas “revoluções burguesas” francesa e americana, iniciando-se, a partir de então, o desenvolvimento gradual das instituições da democracia moderna. Por seu turno, a segunda onda teve início ao final da Segunda Guerra Mundial, com a vitória da base aliada. Já a terceira onda seria basicamente responsável pela redemocratização de nações situadas no sul da Europa e na América Latina nas últimas décadas do século XX, Inicada com a Revolução de 25 de abril de 1974 em Portugal, mais conhecida como “Revolução dos Cravos” (HUNTINGTON, 1994, p. 28), assim denominada, pois a população, ao sair às ruas para festejar o término da ditadura em solo português e a recém conquistada liberdade política, distribuiu cravos aos soldados.

período ditatorial. Em 1985, considerada a “Nova República”, ainda por voto indireto e apesar de eleito, Tancredo Neves sequer assumiu a presidência, pois veio a falecer antes da sua posse. Ao assumir a presidência, José Sarney, seu vice, passou a atuar em prol de um processo de redemocratização, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que viesse a redigir uma nova carta constitucional em substituição àquela ditatorial de 1967.

A eleição em questão definiu quem participaria da ANC. O resultado do pleito de 1986 evidenciou que o PMDB representava a grande maioria, com 23 dos 24 governadores estaduais, obtendo, de conseguinte, 54,20% dos assentos destinados aos representantes do Legislativo que participariam da reforma constitucional (Tabela 1) (CARVALHO, 2010, p. 102).

Tabela 1 – Distribuição partidária na instalação da Assembleia Nacional Constituinte

PARTIDO	TOTAL DA BANCADA	% DA BANCADA
PMDB	303	54,20
PFL	135	24,15
PDS	38	6,79
PDT	26	4,65
PTB	18	3,22
PT	16	2,86
PL	7	1,25
PDC	6	1,07
PCB	3	0,53
PCdoB	3	0,53
PSB	2	0,35
PSC	1	0,17
PMB	1	0,17
TOTAL	559	100

Fonte: GURAN, 1988, apud CARVALHO, 2010, p. 102.

Após um período de expectativa em torno do novo texto constitucional, em 1988 acontecia no país o marco que definiria o Brasil como, novamente, um país democrático. A CF foi promulgada em 5 de outubro do mesmo ano, com o objetivo de ressaltar

a democracia e a titularidade do poder constituinte pertencente ao povo, uma vez que a sua emanção se tratou da manifestação da soberania da vontade popular. De fato, o art. 1º caput exprime que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito e o seu parágrafo único ressalta que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos direta ou indiretamente¹⁰, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A CF de 1988 também buscou garantir os direitos sociais, econômicos, políticos e culturais que haviam sido suspensos pelos governos no período da ditadura (VI-ANNA, 2010, p. 33). Além de reforçar a recém-renascida democracia no país e trazer os direitos fundamentais como pedras basilares do processo de redemocratização nacional, essa CF teve o condão de ampliar o papel do Poder Judiciário no sistema de decisão política.

O Judiciário, dada a sua importância, é tido como o agrupamento dos órgãos públicos com os quais ocorre a atribuição constitucional brasileira da função jurisdicional. Por essa razão, foi-lhe atribuído um inteiro capítulo na CF de 1988, “Do Poder Judiciário”, composto de 39 artigos e dividido em oito seções: disposições gerais, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e dos Juízes Federais, dos Tribunais e Juízes Eleitorais, dos Tribunais e Juízes Militares, e dos Tribunais e Juízes do Estado. Não obstante a divisão acima, duas alterações foram realizadas *a posteriori*, ampliando ainda mais as atribuições do Judiciário. A primeira ocorreu em 2004, por meio da Emenda Complementar (EC) nº 45, quando foi incluído o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a ressalva que suas funções são administrativas, não jurisdicionais. Posteriormente, em 2016, através da EC nº 92, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) passou a fazer parte dos órgãos do Judiciário — constitucionalmente, pois já largamente atuante — compreendendo, da mesma forma, os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e os Juízes do Trabalho (BRASIL 1988). Ao incluir o TST entre os órgãos do Poder Judiciário, a CF atribuiu-lhe a competência para processar e julgar originariamente a reclamação para preservação de sua competência e garantiu a autoridade de suas decisões. As mudanças fortaleceram ainda mais o papel da Justiça do Trabalho na tutela das partes hipossuficientes da relação trabalhista e na pacificação social (TST, s.d).

¹⁰ O presente dispositivo foi assim redigido para evitar que se tornasse à situação precedente. Recordemos que as primeiras eleições ocorridas após a queda da ditadura no Brasil se deram por voto indireto.

Assim, de acordo com o art. 92 da CF de 1988, os órgãos que exercem o Poder Judiciário são: STF, CNJ, STJ, Superior Tribunal Militar (STM), TST, Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunais Regionais Federais (TRFs) e juízes federais, Tribunais e juízes do Trabalho, Tribunais e juízes eleitorais, Tribunais e juízes militares, Tribunais e juízes dos estados, do Distrito Federal e dos territórios¹¹ (BRASIL, 1988). Uma vez que Brasília já era a capital da nação à data da proclamação da CF de 1988, ali foram sediados todos os tribunais superiores, de onde jurisdicionam todo o território nacional.

Em geral, os órgãos judiciários brasileiros exercem dois papéis. O primeiro, sua função típica, é jurisdicional, também denominada jurisdição, e trata-se do poder-dever e da prerrogativa de compor os conflitos de interesses em cada caso concreto. A jurisdição ocorre através de um processo judicial, com a aplicação de normas gerais e abstratas, transformando os resultados das ações em lei (fenômeno da coisa julgada material). Além desta, o Judiciário também pratica a função administrativa no trato de seus assuntos internos e participa, eventualmente, do processo legislativo por iniciativa de leis. O trabalho em apreço se restringirá especificamente ao estudo do procedimento jurisdicional do STF para, posteriormente, se aprofundar no âmbito das audiências públicas previstas em seu regimento interno. O órgão, em atenção ao art. 101 da CF, é constituído de 11 membros Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos e de notável saber jurídico. Os cidadãos são nomeados pelo Presidente da República após a aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal¹² (BRASIL, 1988), e decidem as questões que lhe são apresentadas em conjunto nesse novo processo de judicialização.

No tocante à ampla gama de poderes do Judiciário, Dahl (2003, p. 59) se coloca em direta oposição, por considerar que incluir um corpo judiciário não-eletivo, com grande poder revisional sobre as normas emanadas pelo Congresso, prejudicaria a concretização dos ideais de soberania popular. Porém, o caráter democrático do Poder Judiciário seria o fato de que as suas decisões são públicas, fundamentadas e por escrito — obrigação que assumiu a dignidade de garantia constitucional —, mantendo-se fieis “ao sentimento de equidade e justiça da comunidade” (CAPPELLETTI, 1999, p. 98).

¹¹ Os dois últimos aqui incluídos, pois equiparáveis aos estados.

¹² Também explicada como sendo a metade do número total de indivíduos que compõem o grupo mais um (ou mais meio, caso o cálculo não traga como resultado um número inteiro).

Além disso, a magistratura não se trata de cargo político passível de voto popular. Não será o candidato mais popular a aceder a uma posição no STF, por exemplo. Buscam-se, diversamente, ministros com notório conhecimento jurídico, que serão escolhidos, conforme acenado, pela maioria absoluta do Senado Federal — ou seja, trata-se de uma espécie de sistema representativo — e nomeados pelo Presidente da República. Ademais, o indicado deve ser submetido a uma sabatina na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado composta por 27 parlamentares. Se, — e somente se — aprovado, o nome ira ao plenário para ser votado e provado por maioria absoluta dos 81 senadores.

O novo processo de judicialização presente na CF de 1988 é composto de dois diversos elementos que se somam: inicialmente, as decisões sobre políticas públicas que antes eram tomadas pelo Poder Legislativo passam ao Poder Judiciário; e o procedimento de tomadas dessas decisões passa, também, a ser regido conforme preconiza esse poder (TATE; VALLINDER, 1995, p. 28, apud AVRITZER; GOMES; MARONA, 2017, p. 33). Isso, pois é necessário um órgão independente e imparcial que vele pela observância da Constituição, garanta a ordem na estrutura governamental federal e estadual e consagre a regra de que os poderes possuem soberania limitada (MORAES, 2008, p. 452).

Para que ocorra essa independência e imparcialidade foram garantidas diversas prerrogativas ao Poder Judiciário, dentre as quais encontram-se no art. 95 da CF: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos (BRASIL, 1988). Desse modo, o juiz legalmente nomeado se torna vitalício após dois anos de exercício no cargo, não podendo ser destituído por decisão arbitrária; nem ser removido para outra comarca, senão por motivo de interesse público; e não pode, ainda, ter seus vencimentos reduzidos em razão da troca de representantes no Executivo e Legislativo. Tais definições representam uma garantia para a própria sociedade, uma vez que asseguram o princípio do juiz natural inserido nos incisos XXXVII — “não haverá juízo ou tribunal de exceção” — e LIII — “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” —, ambos do art. 5º da CF. De fato, a partir do momento em que o Estado, na condição de garantidor da paz social, limita o âmbito da autotutela e traz para si a decisão sobre os conflitos sociais, deve dotar um de seus poderes de atribuição específica para tanto, constituindo-o em data anterior aos eventos que serão julgados e dotando-o de competência para decidir (FUX, 2012, p. 10).

Os dispositivos constitucionais determinam que a jurisdição só pode ser exercida pelo órgão ao qual a CF atribuiu o poder jurisdicional, pois é a única fonte passível de emanção dessa faculdade. Assim, é oclusa ao legislador ordinário qualquer possibilidade de criar juízes ou tribunais de exceção para julgamento de demandas, tampouco permitir aos organismos judiciários uma estruturação diversa daquela prevista na carta constitucional (THEODORO JUNIOR, 2013). Da mesma forma, as duas dimensões colocadas juntas significam a garantia constitucional da imparcialidade do juiz, componente imprescindível ao devido processo legal. O que a constituição veda é a criação de um aparato jurisdicional em momento posterior ao fato apenas para o seu julgamento, seja em esfera cível ou criminal. Também é proibida a instituição de um órgão judiciário para o fim de julgar especificamente determinadas pessoas (MACHADO, 2006, p. 17).

Considerando o texto dado pela CF de 1988, juiz natural é somente aquele integrado de forma legítima ao Poder Judiciário e com todas as garantias institucionais e pessoais previstas na Constituição, ou seja, é previamente competente para tanto e que foi investido no cargo por lei maior. Eis o conteúdo do princípio do juiz natural:

O princípio do juiz natural, enquanto postulado constitucional adotado pela maioria dos países cultos, tem grande importância na garantia do Estado de Direito, bem como na manutenção dos preceitos básicos de imparcialidade do juiz na aplicação da atividade jurisdicional, atributo esse que presta à defesa e proteção do interesse social e do interesse público geral (NERY JUNIOR, 2000, p. 65),

Ao Judiciário também foi assegurada autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 99 da CF, cujas propostas orçamentárias são elaboradas pelos próprios tribunais dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias. Todavia, o maior exemplo da importância que o Poder Judiciário passa a ter se encontra estampado no art. 102 da CF, o qual determina as prerrogativas do STF. Ainda em seu caput, ressalta que cabe ao órgão precipuamente a guarda da Constituição. Logo após, elenca as diversas competências da Corte, divididas em três categorias.

A primeira e mais extensa dentre as categorias especifica em quais casos o STF será julgador originário: a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) de

lei ou ato normativo federal¹³; nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União (TCU) e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do TCU, do Procurador-Geral da República e do próprio STF; o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal (DF) ou o Território; as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; a extradição solicitada por Estado estrangeiro; o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do STF, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados; a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais; a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal; o pedido de medida cautelar das ADIs; o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do TCU, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio STF; e as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1988).

¹³ O art. 103 da CF de 1988 reconhece e disciplina duas formas de inconstitucionalidade: por ação e por omissão. Uma vez que os procedimentos são praticamente idênticos, o presente trabalho não se aprofundará na distinção das mesmas.

Também pode julgar em grau de recurso ordinário, inserido na segunda categoria, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão; e os crimes políticos. Por fim, como terceira categoria, cabe-lhe julgar, mediante recurso extraordinário (RE) as causas decididas em única ou última instância, especificamente quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da CF; declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da CF; ou julgar válida lei local contestada em face de lei federal. Além das competências caracterizadas acima, o o STF possui competência para julgar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); e todas as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF em ADIs e ADCs possuem eficácia *erga omnes* (para todos) e efeito vinculante tanto nos demais órgãos do Poder Judiciário — quanto em toda administração pública direta e indireta —, nas três esferas: federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

De forma prática, as ações hábeis à realização da verificação de constitucionalidade da legislação infraconstitucional são as ADIs, as ADCs e a ADPF, sobre as quais ocorre o controle concentrado. Em sede recursal, a apreciação da constitucionalidade de uma norma pode ser realizada através do RE, interposto contra ação judicial que afronte a CF. Além do RE, o STF também realiza o controle difuso sobre mandados de segurança e mandados de injunção. O STF decide essas questões - seja em sede de RE, quanto nas ações de controle de constitucionalidade - *incidenter tantum*, ou seja, através de ação cautelar, conferindo-lhe efeito suspensivo, como meio de garantia dos direitos e valores presentes na Constituição (FUX, 2012, p. 27).

Entretanto, ao contrário das demais ações mencionadas, há um extenso percurso a percorrer para aceder ao STF por meio de um RE, seja através dos Tribunais de Justiça (TJs) ou dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) para que, somente após verificada a admissibilidade do recurso, esse tenha seguimento e possa ser apreciado pelo Supremo. Em caso de negativa de seguimento, ainda há a possibilidade de interposição de agravo regimental, viabilizando mais uma tentativa de acesso do Tribunal (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2003).

Além do novo constitucionalismo expandir as prerrogativas do Judiciário, ainda permitiu que este órgão se tornasse protagonista em diversos âmbitos; em especial no que tange o controle concentrado de constitucionalidade, utilizado em conjunto com a sociedade civil. Um grande exemplo disso é o art. 103 da CF que prevê a Ação

Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e cria um extenso rol de atores que podem figurar no polo ativo, quais sejam: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal¹⁴; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988). A maior importância dessa ampliação diz respeito à possibilidade de cooperação entre órgãos estatais e sociedade civil, unidos com o mesmo objetivo: a manutenção dos preceitos da Constituição. Antes do advento da CF de 1988, somente o Procurador-Geral da República possuía competência para o seu ajuizamento e mesmo após, o § 1º do dispositivo em questão determina que seja previamente ouvido, não somente nas ações de inconstitucionalidade, como em todos os processos de competência do STF (BRASIL, 1988).

Tendo em vista que as normas jurídicas só são válidas caso se conformem à CF de 1988, a ordem jurídica brasileira estabeleceu um método para evitar que atos legislativos e administrativos contrariem regras ou princípios constitucionais. O controle de constitucionalidade — atualmente colocado em prática no Brasil — possui como idealizadores Hans Kelsen, o qual teve a ideia de criação de um tribunal especificamente constituído para a análise da (in)constitucionalidade das normas e atos emanados pelos demais poderes; e John Marshall, elaborador da tese de criação do controle de constitucionalidade nos Estados Unidos (SILVA, 2009, p. 199-200).

De acordo com Moraes (2008, p. 627), “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais”. Eis a função precípua do Supremo Tribunal Federal. Todavia, para que isso ocorra é necessário que sejam seguidos uma série de requisitos:

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

¹⁴ Evidencia-se que os incisos IV e V, condizentes, respectivamente, com a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador de Estado ou do Distrito Federal foram inseridos no dispositivo constitucional somente em ocasião da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

normas questionadas frente ao texto da Constituição Federal (CF) (GUIMARÃES, 2020, p. 236-271).

A CF adotou, para o controle da constitucionalidade, dois diversos sistemas: o primeiro é difuso, ou seja, todos os órgãos do Poder Judiciário investidos de jurisdição — com exceção do CNJ que, como já mencionado, não a possui —, podem exercê-la e suas decisões a esse respeito são válidas apenas para o caso concreto que apreciam; o segundo é concentrado, isto é, em alguns casos, os ocupantes de certos cargos públicos — anteriormente referidos — detêm a prerrogativa de arguir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual, perante o STF por meio de ADI. Nesse caso, a decisão favorável ataca a lei ou ato normativo em tese¹⁵. Dessa forma, o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é *híbrido*, ou seja, combina elementos do controle difuso (originados na doutrina estadunidense) com outros do controle concentrado (inspirados no direito europeu continental, por isso também chamado austríaco).

A ampliação dos legitimados a propor ações constitucionais constantes no rol do art. 103 da CF, não se tratou de uma questão controvertida. Deixar única e exclusivamente a propositura da declaração de constitucionalidade para o Procurador-Geral da República (PGR) por si só, já caracterizava um abuso, pois se configurava desde o início uma espécie de “antecâmara decisional”. Até então, quando um partido político ou alguma autoridade buscava o PGR com denúncia de inconstitucionalidade de texto legal, a esse era permitido recusar o encaminhamento da respectiva denúncia ao STF, muitas vezes em função de interesses do Presidente da República, já que era a esse subordinado (CARVALHO, 2010, p. 116). Isso impedia discussões de matérias concernentes diversos âmbitos da sociedade e obstaculizava o acesso ao Judiciário.

A partir do advento da CF de 1988 o quadro passa a ser alterado; além da inclusão de diversos outros atores como legitimados ativos à proposição desse tipo de demanda, houve o alargamento da independência do Ministério Público Federal (MPF) e os PGRs passaram a ser escolhidos dentre os seus integrantes (CARVALHO, 2010, p. 117), o que fortaleceu as instituições e gerou um maior sentimento de segurança jurídica. Por fim, com a ampliação dos poderes do Judiciário, o STF passou a

¹⁵ Analogamente, também existem agentes públicos legitimados à arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face de dispositivos da Constituição Estadual, perante o respectivo Tribunal de Justiça.

atuar como agente provocador da criação legislativa, isto é, acenando ao legislador a necessidade de completar vácuos normativos impassíveis de preenchimento geral e abstrato pelo Judiciário (FUX, 2012, p. 31). Decisões essas que, reprisando-se, passaram a exercer efeito vinculante a todos os demais órgãos da administração pública direta e indireta, o que deixou clara a sua preponderância sobre os demais poderes quanto às questões de cunho constitucional.

Não obstante o rigorismo com que foi originalmente concebido, a forma de realização do controle de concentrado sofreu mudanças significativas com o passar dos anos. Essas mudanças foram influenciadas principalmente pela utilização das TICs e pela introdução das audiências públicas, as quais, como já referido, permitem a manifestação de opiniões técnicas, políticas, científicas, econômicas e jurídicas por experts e representantes da sociedade civil, a fim de subsidiar as decisões do STF sobre matérias de elevada complexidade. Por se tratarem de temas de interesse público, as pautas são debatidas por representantes da Administração Pública, entidades da sociedade civil, movimentos sociais, partidos políticos e representantes de classes, a depender do objeto das ações constitucionais perante o Supremo.

3.2 A IMPORTÂNCIA DO JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

O Brasil estava sob regime de ditadura militar desde 1964 e ao longo de duas décadas foram extintos diversos direitos individuais e sociais. Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Seus pilares foram assegurar diversas garantias constitucionais, dando maior efetividade aos direitos fundamentais, e permitir uma maior participação do Poder Judiciário sempre que ocorrer lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos.

A então recém-criada CF permitiu a garantia de direitos sociais, econômicos, políticos e culturais que haviam sido suspensos pelos governos no período da ditadura. Também conhecida como a “Constituição Cidadã”, expressão cunhada por Ulysses Guimarães em virtude do destaque dado aos direitos fundamentais, foi a sétima na história do Brasil desde que ele passou pela independência, e foi elaborada por 559 parlamentares, sendo 72 senadores e 487 deputados federais (apenas 26 constituintes eram mulheres), durante um período de 20 meses. Durante a sua elaboração foram apresentadas bem 72.719 sugestões de cidadãos comuns, demonstrando uma vasta participação popular. Ademais, o novo texto promoveu uma

revolução singular, ao incluir a possibilidade de os cidadãos apresentarem projetos de lei mediante a assinatura de 1% (um por cento) dos eleitores do país. Um exemplo de projeto de iniciativa popular cuja transformação em lei foi possibilitada em decorrência dessa revolução é a conhecida “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar 135/2010) (TST, s.d.).

A CF de 1988 trata-se da constituição mais forte e completa já elaborada, inclusive havendo recebido diversas críticas em virtude da sua extensão, pois muitos artigos não trouxeram completude, permitindo brechas legais. Para que ela fosse finalizada sofreu dezenas de emendas de revisão, tornando-se a constituição que mais sofreu alterações na história brasileira, contando atualmente com 250 artigos divididos em nove títulos diferentes (BRASIL, 1988). A sua promulgação estruturou o regime político atualmente vigente. Além de manter o governo presidencial¹⁶, garantindo que fossem eleitos pelo povo por voto direto e secreto para Presidente da República, Governadores dos Estados, Prefeitos Municipais e representantes do Poder Legislativo, também garantiu a independência e harmonia entre os poderes constituídos, além de ampliar as atribuições do poder público e alterar a divisão administrativa do país (que passou a contar com 26 estados federados e um distrito federal) e instituir uma ordem econômica tendo por base a função social da propriedade e a liberdade de iniciativa, limitada pelo intervencionismo estatal.

Especificamente quanto aos direitos humanos, entendem-se aqueles que são inerentes aos indivíduos pela simples razão de pertencerem à raça humana, independentemente de vinculação a um determinado Estado. Representam normas de legitimidade desse Estado tendo validade até mesmo contra ele, desde que revestidos sob a forma de direitos constitucionalmente reconhecidos.

A Constituição de 1988 trouxe em seu Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” —, subdividindo-os em cinco capítulos, a saber: dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; dos Direitos Sociais; da Nacionalidade; dos Direitos Políticos; dos Partidos Políticos (BRASIL, 1988). A natureza jurídica das normas que disciplinam os direitos e garantias fundamentais é que se tratam de direitos constitucionais na

¹⁶ A respeito da forma e sistema de governo a serem adotados, uma vez que não houve consenso entre os constituintes, em 1993, ou seja, cinco anos após a promulgação da CF, a população brasileira foi convocada a defini-los através de um plebiscito: o resultado não foi outro que a manutenção da república presidencialista.

medida em que se inserem no texto de uma constituição, tendo, portanto, aplicabilidade imediata.

Outrossim, os constituintes de 1988 consagraram nos arts. 1º e 3º da Lei Maior, a dignidade do homem como valor primordial, propiciando unidade e coesão ao texto, de modo que esse servisse de diretriz para a interpretação de todas as normas que o constituem. Os inúmeros direitos elencados nos primeiros capítulos da CF de 1988 foram elevados ao patamar de “cláusulas pétreas”, conforme o art. 60, § 4º, inciso IV, o qual preconiza que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir “a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988). Priorizados, assim, os direitos humanos, a CF também se reveste de inovações ao inserir no seu Título II os “Direitos Sociais” que sob a égide das constituições anteriores se encontravam espalhados ao longo de seus textos, demonstrando com isso, a intenção do legislador constituinte sobre a vinculação dos mesmos com os direitos individuais.

No art. 5º, parágrafo 1º, é destacada a inovação da CF ao dispor a aplicabilidade imediata às regras definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Isso significa uma exequibilidade instantânea derivada da própria constituição, com a presunção de norma pronta, acabada, perfeita e autossuficiente. Ainda, no art. 5º, parágrafo 2º, tem-se que: “Os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988). Verifica-se com isso, a possibilidade da existência de outros direitos e garantias fundamentais inseridos ao longo de todo o texto constitucional, como também o fato de os direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais receberem o mesmo tratamento dos direitos fundamentais e passarem a ter aplicabilidade imediata no direito interno.

Quanto a questões de cunho internacional, a Constituição também assumiu expressamente os direitos provenientes dos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil se obriga. E, através da Emenda Constitucional nº. 45, de 2004, foi acrescentado ao texto, o § 3º do art. 5º: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, 1988). Tal interpretação se

coaduna com o princípio da máxima efetividade que deve ser retirada de uma norma, mas é passível de discussões (SILVA, 2009, p. 216).

Resta claro que nos dias atuais não há o que se discutir no tocante à afirmação dos direitos humanos e à sua importância para a democracia. Entretanto, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, que conferiu o *status* de constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados segundo os parâmetros do art. 5º § 3º da CF e que conferiu o *status* de supralegal aos tratados ratificados antes da referida emenda constitucional, vai em discordância com a senda internacional. Isso ocorre, pois a tendência atual é de “considerar que as normas internacionais de direitos humanos, pelo fato de exprimirem de certa forma a consciência ética universal, estão acima do ordenamento jurídico de cada Estado” (COMPARATO, 2015, p. 74).

Não havendo mais o que se falar em carência de fundamentação dos direitos humanos, desponta a questão de que estes tratados precisam ser protegidos de maneira efetiva. A partir de então surgem instrumentos internacionais para a sua proteção, destacando-se os padrões mínimos de proteção estabelecidos pelo consenso internacional, onde se encontram o direito à proteção judicial e ao livre acesso à justiça. O direito ao livre acesso à justiça está positivado na CF em seu art. 5º, XXXV. Este direito é requisito para a efetivação dos demais direitos humanos e fundamentais, pois, os direitos só estão realmente protegidos se for possível pleitear, perante juízes e tribunais imparciais e independentes, sua efetivação.

Embora seja clara a importância do direito à proteção judicial e ao acesso à justiça para a proteção aos direitos humanos, a simples análise de alguns dados mostra que o Brasil está longe de ser um país onde há busca real pela efetivação dos direitos e conseqüentemente redução das desigualdades sociais pela via judicial (SADEK, 2009, p. 173). Quando ocorrem obstáculos ao acesso à justiça e à proteção dos direitos humanos, a distância entre o legal e o real se intensifica (SADEK, 2009, p. 178). Nesse contexto, o Poder Judiciário se configura como principal garantidor dos direitos humanos, visto que é ao Judiciário que se recorre quando algum direito é violado, independente de quem seja o responsável por esta violação.

Não basta afirmar, formalmente a existência dos Direitos, sem que as pessoas possam gozar desses direitos na prática. A par disso, é indispensável também a existência de instrumentos de garantia, para que os direitos não possam ser ofendidos ou anulados por ações arbitrárias de quem detiver o poder [...] (DALLARI, 2004, p. 96).

Assim, para que tais prerrogativas sejam cumpridas com completude e eficiência, é de fundamental importância que os magistrados e desembargadores se comprometam com a causa dos direitos humanos. O juiz — genericamente considerado — necessita conhecer profundamente o ordenamento jurídico, o qual é baseado nos princípios constitucionais que são pilares fundamentais de estruturação da nossa Constituição. Para tanto, deve ser formada uma cultura que priorize no magistrado a importância de seu papel de garantidor desses direitos fundamentais. Justifica-se essa importância no fato que os tribunais constitucionais não se limitam mais a proteger a Constituição contra o legislador, mas sim, sua tarefa se amplia “ao controle do próprio constituinte, entendido como constituinte “derivado”, exercendo o poder de revisão (OST, 2005, p. 268).

É, pois, imperioso que não se resumam a buscar todos os significados das palavras dos textos das leis; mas que se nutram de sensibilidade para que possam selecionar, dentre as várias opções, a que melhor atenda ao problema do homem, com todos os seus dramas e sofrimentos, trazendo efetividade às suas decisões. O princípio da máxima efetividade é definido como: “[...]um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e [...] é hoje, sobretudo, invocado no âmbito dos direitos fundamentais” (CANOTILHO, 1998, p. 13); sendo que no caso de dúvidas deve-se preferir a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais.

A CF de 1988 consagrou no Brasil um novo neoconstitucionalismo¹⁷ em virtude da expressividade dos princípios e valores ali inseridos e da sua concepção analítica que induziu a Suprema Corte a se manifestar sistematicamente a respeito de uma série de questões relativas aos anseios da sociedade (FUX, 2012, p. 9). Não há lei que não contenha uma finalidade social imediata, o que deve constituir uma das principais preocupações dos órgãos aplicadores do direito (DINIZ, 2015). E, a atuação do Judiciário, em especial do STF, com a máxima efetividade, deve ocorrer de forma

¹⁷ O neoconstitucionalismo, novo constitucionalismo, ou direito constitucional moderno advém da união das ideias de constitucionalismo e democracia, as quais criaram as bases para o Estado Democrático de Direito, no qual a Constituição possui posição de destaque e a dignidade da pessoa humana é o seu fundamento maior.

expansiva e proativa do exercício jurisdicional, baseada em princípios constitucionalizados que permitem ao juiz uma margem de discricionariedade política em suas decisões.

Essa atuação, denominada ativismo judicial¹⁸, ligada à resposta que o Judiciário oferece à questão objeto de judicialização, é decorrente de uma intensa participação do Poder Judiciário na concretização e efetivação dos valores constitucionais (DWORKIN, 1999) como, por exemplo, na aplicação direta da constituição e na imposição ou vedação de atos ao Poder Público para fins de garantir direitos constitucionalmente previstos. O ativismo judicial também pode ser considerado como “uma atitude, a escolha de modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo seu sentido e alcance” (BARROSO, 2011, p. 05). Além de ocorrer quando as suas decisões “criam lei”, ou seja, suprimem as lacunas legais existentes através de decisões que extinguem as angústias sociais e trazem novas interpretações às normas que não atendem mais a sua função social.

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.” (BARROSO, 2011, p. 06)

Ao aplicar o direito positivo com base principalmente na força normativa dos princípios constitucionais, o STF “cria” uma norma e, em paralelo, a “vincula” aos demais órgãos da administração. E, é justamente nesse ponto que se deve invocar o princípio da razoabilidade, o qual tem evoluído no âmbito interpretativo dos direitos fundamentais. Razoável ou “moderado”, essa forma de ativismo “representaria, no Brasil, a busca por efetividade dos direitos fundamentais, apenas agindo o STF, em situações excepcionais, para forçar os demais poderes no cumprimento da Constituição Federal” (PAULA, 2009, p. 338).

¹⁸ Expressão utilizada pela primeira vez por Arthur Schlesinger Jr, em 1947, no artigo intitulado *The Supreme Court: 1947* e direcionado à revista *Fortune* a respeito da Suprema Corte dos EUA.

Em suma, a CF proclamou de modo abrangente, digno e eficaz os direitos e garantias fundamentais do homem, e confiou ao Judiciário o poder de resolver os conflitos individuais e coletivos ampliando os meios de acesso de proteção jurisdicional ao homem. Mas, ao mesmo tempo, estipulou o princípio da separação dos poderes, razão pela qual a ação proativa do Judiciário não pode marcar um esvaziamento dos demais poderes, sob pena de desconfigurar o ativismo judicial em uma própria judicialização da política.

3.3 AÇÕES CONSTITUCIONAIS E A PREVISÃO DO RITO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA E NO REGIMENTO DO STF

As audiências públicas no Poder Judiciário foram previstas, inicialmente, pelas Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99, sendo que a primeira disciplina o processo e o julgamento das ADIs e das ADCs, e a segunda dispõe a respeito das ADPFs.

A Lei nº 9.868/99 (BRASIL, 1999a) traz uma série de requisitos de cunho processual a serem observados a respeito das ações constitucionais, presentes já no seu art. 1º. Por seu turno, o art. 2º amplia o rol de legitimados ativos para propositura de ADIs, não constantes no art. 103 da CF: tratam-se do Governador do Distrito Federal e a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, vez que equiparados aos Governadores estaduais e às Assembleias Legislativas, respectivamente. Por se tratarem de órgãos vinculados a uma entidade federativa *sui generis*, que não autoriza a subdivisão em municípios, a sua competência passou a ser aquela estadual para fins de ajuizamento de ADIs, o que já demonstra que podem ser propostas tanto contra atos e leis federais ou estaduais.

Quanto ao prazo de ajuizamento da demanda, não há uma data definida legalmente para a impugnação do vício de inconstitucionalidade, considerado imprescritível. Tanto que há diversos casos em que a declaração de inconstitucionalidade será muito superveniente à norma, determinando alterações constitucionais profundas e extremamente posteriores ao dispositivo impugnado. Da mesma forma, a modulação dos efeitos, como a declaração de inconstitucionalidade, não pressupõe que a norma sofrerá efeito retroativo. O STF atenuou a sua posição admitindo a modulação de efeitos no caso concreto (SILVA, 2005, p. 54).

Protocolada a petição inicial, conforme os pressupostos presentes no art. 3º, ela não poderá ser objeto de desistência com fulcro no art. 5º da legislação em evidência que é confirmado pelo art. 169, § 1º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), “mesmo que o Procurador Geral se manifeste pela sua improcedência” (STF, s.d.). Isso ocorre dada a generalidade do processo no STF, que deve necessariamente ser apreciado, a menos que a petição inicial seja inepta, não fundamentada ou improcedente, ocasião em que será indeferida liminarmente pelo relator, como estipula do art. 4º da lei em comento.

Assim, analisados os pressupostos processuais e admitida a ADI, ao relator caberá requerer informações ao órgão ou à entidade que emanou o ato impugnado. O relator deverá responder no prazo de trinta dias (art. 6º), decorrido o qual, será fornecido o prazo de quinze dias para que se manifestem, nessa ordem, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República (art. 8º) (BRASIL, 1999a). Quanto a esse ponto, cabe ressaltar que na inexistência de menção expressa na legislação a respeito, tem-se por óbvio que o Advogado-Geral da União é obrigado, pela sua própria função, a manifestar-se nas ADIs pela constitucionalidade da legislação posta em discussão, uma vez que a sua atuação, em tese, deve ser sempre favorável ao princípio da presunção da constitucionalidade das leis (SILVA, 2005, p. 53).

Enquanto as vedações à Advocacia Geral da União (AGU) são subentendidas, as autorizações à Procuradoria Geral da República (PGR) são expressas: além de poder figurar como proponente das ações constitucionais, como disposto no art. 103, VI da CF e reprisado no art. 2º, VI da Lei nº 9.868/99, acima mencionado, ainda deverá ser previamente ouvido em todos os processos de competência do STF, conforme exposto no art. 103, § 1º da CF (BRASIL, 1988), na condição de fiscal da lei.

Após vencidos os prazos, ao relator cabe elaborar o relatório, com cópia aos demais Ministros, e solicitar data para julgamento (art. 9º) (BRASIL, 1999a). O mesmo procedimento é cabível para os casos de Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), disciplinada nos arts. 12-A a 12-H (BRASIL, 1999a). Todavia, mesmo que o art. 7º vede a intervenção de terceiros nas ADIs, o § 1º do art. 9º possibilita ao relator requisitar informações adicionais, designar peritos ou, ponto focal o presente estudo, “fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade em matéria”. (BRASIL, 1999a)

Por sua vez, o art. 13 da Lei nº 9.868/99 permite a propositura da ADC por um reduzido número de legitimados: o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos

Deputados, a Mesa do Senado Federal e o Procurador-Geral da República. Mas a EC nº 45/2004 alterou o art. 103 da CF, prevendo os mesmos legitimados ativos da ADI, superando o dispositivo restritivo em matéria (SILVA, 2005, p 55); e o art. 14 elenca os pressupostos da petição inicial, quais sejam: o dispositivo da lei ou do ato normativo questionado e os fundamentos jurídicos do pedido; o pedido, com suas especificações; e a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória (BRASIL, 1999a).

Dessa forma, além das condições já expressos no art. 3º para o ajuizamento da ADI, no caso de ADC exige-se um terceiro requisito: a demonstração da existência de uma controvérsia judicial de relevância tal que justifique a ajuizamento da demanda. Além de demonstrar que somente casos de grande abrangência poderão ser objeto de ADC, o que compreende somente leis e atos normativos federais (SILVA, 2005, p. 59), excluindo-se, portanto, aqueles estaduais, esse requisito nada mais é do que o fundamento jurídico do pedido, referido no art. 319, inciso III do Código de Processo Civil (CPC). Assim, caso a parte peticionante não seja capaz de demonstrar a existência da controvérsia e o seu grau de importância, a petição inicial será tida por inepta pela inexistência de interesse processual, o que também encontra remissão no CPC, em seu art. 330, inciso III (BRASIL, 2015).

Recebida a exordial, o procedimento se dará da mesma forma como ocorre na ADI, com a única diferença de que, ao contrário das primeiras, o Advogado-Geral da União poderá manifestar-se livremente de modo favorável ao autor do pedido, cumprindo a sua função de defensor da legalidade da legislação em apreço. Tal a similitude que, nos exatos termos já utilizados no art. 9, § 1º, em caso de necessidade de ulterior esclarecimento de matéria ou de circunstância de fato referente às ADCs, ao relator é disponibilizada não somente a utilização de atividade pericial, como de audiência pública, suprindo-se a lacunas existentes através do esclarecimento prestado por meio de depoimento por pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 20, § 1º) (BRASIL, 1999a).

Obtidas as informações requeridas, a decisão sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei ou ato normativo poderá ser tomada somente se presentes ao menos oito Ministros na sessão (art. 22), ao passo que o julgamento estará finalizado quando ao menos seis desses se manifestarem no mesmo sentido (art. 23). Caso não alcançada a maioria necessária e ausente número de Ministros a ponto de influenciar na decisão, o julgamento será suspenso até que seja atingido o número de

votos necessários (art. 23, § único). Julgada a ação, proceder-se-á à comunicação do órgão responsável pelo art. (art. 25). Importante que a decisão não é oponível pela via do recurso, podendo serem opostos somente os embargos de declaração para esclarecer eventual erro material, obscuridade ou omissão. Do mesmo modo, não pode ser objeto de posterior ação rescisória (art. 26) (BRASIL, 1999a).

Relativamente às consequências das decisões emanadas, estas sim, possuem algumas diferenças fundamentais: na primeira, enquanto em uma ADI os efeitos são somente *erga omnes*, ou seja, revogativos, o que, por si só, não é pouco, no caso de julgamento de ADC, os efeitos são, também, vinculantes, isto é, impedem que o Poder Executivo ou Judiciário realize qualquer manifestação futura contrária ao dispositivo de lei declarado constitucional (SILVA, 2005, p. 61). Já a segunda diz respeito somente à ADI: tendo em vista as profundas implicações que podem decorrer de uma declaração de constitucionalidade, o art. 27 permite ao STF, em razão de excepcional interesse social e somente por voto da maioria de dois terços de seus membros, “restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado” (BRASIL, 1999a). O interesse do legislador não foi outro senão aquele de garantir a segurança jurídica da população afetada pela decisão em comento.

A Lei nº 9.882/99, por seu turno, disciplina as ADPFs, sendo assim chamadas as demandas ajuizadas perante o STF e destinadas a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, incluindo-se a União, estados, Distrito Federal e municípios, mesmo se cometidos em data anterior à promulgação da CF de 1988 (art. 1º) (BRASIL, 1999b). Formalmente, a ADPF é classificada como uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, ou seja, realiza um controle abstrato do ordenamento jurídico, e, do mesmo modo que as demais ações de controle de constitucionalidade, possui o objetivo de garantir a segurança jurídica, excluindo do ordenamento as normas que se demonstrarem incompatíveis com o texto constitucional (BARROSO, 2004).

Tal ação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 3 de 1993, que adicionou o § 1º ao art. 102 da Constituição, disponibilizando mais uma forma de exercício do controle constitucional: “art. 102, § 1º. A arguição de descumprimento de preceito fundamental¹⁹, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal

¹⁹ Para maiores aprofundamentos sobre o tema, indica-se a obra “ADPF. Cegueira ou Lucidez”, de autoria da Dr^a. Valéria Ribas do Nascimento, publicada em 2006 pela Editora LTr.

Federal, na forma da lei" (BRASIL, 1988). A colocação da expressão "na forma da lei" fez com que o STF entendesse que esta norma constitucional seria de eficácia limitada, dependendo, então, de uma norma regulamentadora. Dessa forma, seis anos depois, em 3 de dezembro de 1999 foi sancionada a Lei nº 9.882, que dispõe especificamente sobre o rito da ADPF (SILVA, 2009, p. 216).

A característica peculiar da ADPF advém do princípio da subsidiariedade que lhe é aplicado, em virtude da previsão do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, que dispõe não se poder ser admitida a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. Mesmo que o conceito de "descumprimento", pressuposto para o ajuizamento da ADPF, ser muito mais vasto do que a "inconstitucionalidade" exigida para a ADI, o legislador limitou o alcance da ADPF somente aos atos emanados pelo poder público, mas estendeu a norma a qualquer tipo de ato (BARROSO, 2004), o que se vislumbra pela expressão genérica constante no art. 1º, caput, da Lei nº 9.882: "resultante de ato do Poder Público" (BRASIL, 1999b), seja esse comissivo ou omissivo, da mesma forma que ocorre na ADI, o que se encontra disciplinado entre os arts. 12-F a 12-H da Lei nº 9.868/99.

Assim considerada, a ADPF é utilizada de forma excepcional quando todos os demais meios não se demonstram adequados para tutelar os direitos e garantias fundamentais da CF, presentes em seu Título II: os direitos e deveres individuais e coletivos; os direitos sociais; os direitos políticos e os partidos políticos (BRASIL, 1988), ou seja, mesmo diante da grande quantidade de normas de elevada importância na CF, a ADPF somente poderá ser utilizada na defesa dos preceitos fundamentais ligados diretamente aos valores supremos do Estado e da Sociedade (BARROSO, 2004).

Quanto às modalidades de ajuizamento, a ADPF pode apresentar-se sob duas formas diversas: a autônoma ou direta e a incidental ou indireta. A arguição sob a forma autônoma está contida no art. 1º, caput, da Lei nº 9.882/99: "Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público" (BRASIL, 1999b). A sua natureza é objetiva, uma vez que é proposta exclusivamente contra violação de preceitos fundamentais decorrente de um ato emanado pelo poder público, seja este ato federal, estadual ou municipal (BARROSO, 2004).

Já a arguição incidental ou indireta está inserida no parágrafo único, inciso I, do art. 1º: "I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre

lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição" (BRASIL, 1999b). A natureza incidental ou indireta da ADPF é evidenciada pela pressuposição da existência de controvérsia sobre lei ou ato normativo, mesmo que anterior à Constituição.

Os legitimados ativos que poderão propor a respectiva demanda são os mesmos da ADI: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do DF; o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partidos políticos com representação no Congresso Nacional; e as Confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (art. 2º, I) (BRASIL, 1999b), como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

É facultado, porém, que o interessado solicite que a PGR ajuíze a demanda por si, ou seja, mediante representação. O Procurador-Geral da República, após realizar um juízo de viabilidade, definirá se é o caso do cabimento do seu ingresso em juízo (art. 2º § 1º) (BRASIL, 1999b). Por seu turno, os legitimados passivos da ADPF são as autoridades, órgãos ou entidades que emanaram o ato questionado ou a omissão colocada em discussão. Da forma similar à ADI, por questão de lógica, o Advogado-Geral da União não poderá questionar o ato normativo ou a omissão impugnada. No entanto, conforme presente no art. 103, § 1º da CF, a interveniência da Procuradoria-Geral da República é obrigatória, como em todos os demais processos de competência do STF (BRASIL, 1988).

Relativamente ao procedimento seguido em caso de ADPF, segue-se o mesmo procedimento, seja adotando a forma autônoma ou incidental. Inicialmente, a Lei nº 8.882 traz em seu art. 3º os requisitos da petição inicial, a qual deve conter: a indicação do preceito fundamental que se considera violado; a indicação do ato questionado; a prova da violação do preceito fundamental; o pedido, com suas especificações; e, se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado. Caso o relator, ao analisa-la, considere não ser o caso de arguição ou se constata a ausência de algum dos pressupostos acima, poderá indeferi-la liminarmente, decisão essa, passível de agravo regimental (art. 4º, § 2º) (BRASIL, 1999b).

É cabível a concessão de liminar — caso formulado pedido nesse sentido —, mediante o voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal (art. 5º, caput), caso

estejam presentes no mínimo dois terços dos Ministros, ou seja, ao menos oito. Este número mínimo pode ser dispensado em caso de “extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou, ainda, em período de recesso” do STF, hipóteses em que decisão monocrática está sujeita ao referendo do Tribunal Pleno (art. 5º, § 1º) (BRASIL, 1999b).

Caso considere necessário, o relator, antes da decisão liminar, poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou do Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias (art. 5º, § 2º). Após esse prazo, deverá emanar a sua decisão, a qual poderá inclusive consistir na determinação de que seja suspenso o andamento de processos ou os efeitos de decisões judiciais, bem como de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da ADPF, salvo se decorrentes da coisa julgada (art. 5º, § 3º) (BRASIL 1999b).

Apreciado o pedido de liminar, o prazo de informações destinado às autoridades responsáveis pela prática do ato impugnado é de dez dias (art. 6º). Decorrido este período, o relator realizará o relatório, com cópia aos demais Ministros, e solicitará data para emanação da decisão (art. 7º), a qual, diga-se, é irrecorrível e não poderá ser objeto de ação rescisória (art. 12). Mas se entender necessário, poderá, no curso do processo e antes da emanação da decisão de mérito, ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, assim como requisitar informações, designar peritos, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 6º § 1º) (BRASIL, 1999b). Assim, as audiências públicas, também nesse caso, tornam-se um forte poder influenciador sobre as decisões do STF.

O art. 11 da Lei nº 9.882/99, similarmente ao art. 27 da Lei nº 9.868/99, constitui uma exceção à regra da nulidade do ato impugnado ao prever que o STF ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo no processo de ADPF (BARROSO, 2004). Ainda, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, 1999b).

Tirando-se essa medida excepcional, em todos os demais casos a decisão é imediatamente autoaplicável, antes mesmo que seja lavrado o acórdão (art. 10, §1º). Transitada em julgado, a parte dispositiva da decisão será publicada no Diário Oficial

da União no prazo de dez dias e terá efeitos *erga omnes* e vinculantes (art. 10, § 2º) (BRASIL, 1999b).

Em síntese, a ADPF é aplicável somente quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre uma norma infraconstitucional ou um ato emanado pelo poder público. Por se tratar de demanda subsidiária, não será cabível quando houver, já em trâmite, outra ação a respeito do mesmo tema de cunho constitucional, o que a torna pouco utilizada. Pode-se, então, questionar a sua importância, a qual se deve ao fato que veio a cobrir uma lacuna jurídica, pois abrange atos não atacáveis pelas demais ações constitucionais — aqueles emanados antes da entrada em vigor da CF de 1988 — (BARROSO, 2004).

A realização das audiências públicas, assim como o meio de participação popular nas ações constitucionais, no âmbito do STF a sua realização, foi regulamentada pelo Regimento Interno do STF, especificamente na Emenda Regimental 29/2009. Os arts. 13, XVII, e 21, XVII, do RISTF atribuem ao Presidente ou ao Relator, a competência de “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 e sobre cujas manifestações decidirá de forma irrecorrível (arts. 13, VXIII e art. 21, VXIII) (STF, 2009). Ademais, na mesma EC, foram acrescentados o inciso III e o § único ao art. 154 e o inciso III ao art. 363, ambos do RISTF, os quais dispõem a respeito do procedimento a ser observado.

Recorda-se que o desrespeito a uma norma regimental induz à violação da garantia constitucional da legalidade ou do devido processo legal (FALCÃO; ARGUELHES; RECONDO, 2017, p. 248). Ou seja, deve ser seguido tal qual constante na legislação em evidência: inicialmente, a audiência pública deverá ser convocada por meio de despacho, o qual deverá ser amplamente divulgado e desde já fixará um prazo para indicação das pessoas que serão ouvidas (STF, 2020). Caso haja tanto defensores quanto opositores à matéria objeto da audiência, deverá ser garantida a participação de representantes de todas as diversas correntes de opinião, cabendo ao Ministro que presidir o ato escolher quem será ouvido, divulgar o elenco de habilitados, determinar a ordem dos trabalhos e o tempo à disposição para cada pessoa se manifestar.

Ainda se possibilita o acompanhamento dos debates pela população, o que a audiência deve ser transmitida pela Rádio e pela TV Justiça. Da mesma forma, para

permitir a posterior análise do conteúdo, os trabalhos devem ser registrados e juntados aos autos do processo, ou arquivados no âmbito da Presidência.

4 STF, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Há décadas, juristas, cientistas e tecnólogos políticos introduziram, na teoria e na prática, a experiência da utilização de computadores no processo político das sociedades democráticas. Ainda no final dos anos sessenta, cientistas de diversas formações e atuações dedicaram-se a sensibilizar a opinião pública de seus respectivos países sobre a conveniência de aproveitar os avanços tecnológicos nos processos de participação política (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 58).

Entretanto, mesmo diante de uma profunda evolução dos processos democráticos e da revolução tecnológica ocorrida, um dos grandes desafios da atual democracia é possibilitar uma rede de comunicação direta entre a Administração e os administrados que resulte num aprofundamento democrático e numa maior transparência e eficiência da atividade pública, além de informação e comunicação nas relações com o cidadão.

A percepção de democracia representativa tradicional tem sofrido profundas transformações com o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação (TCs). Nessa perspectiva, cada sistema democrático deve ser visto à luz das condições históricas de cada época e realidade (MEZZARROBA, 2009, p. 41). Assim, com o presságio de uma democracia computadorizada, pretende-se alcançar as vantagens de uma participação real e efetiva de todos os cidadãos na tomada de decisões (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 67), buscada não somente em âmbito político, mas também judicial, o que tem sido vislumbrado nas audiências públicas realizadas no âmbito do STF.

4.1 AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO COMO PROMOTORAS DE AÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO DO STF

O termo “sociedade da informação”, cunhado por Castells (1999), vem sendo cada vez mais utilizado em virtude da revolução tecnológica que ocorreu ao redor do mundo nas últimas décadas do século XX. Uso esse favorecido pela computação universal obtida pela interconexão de dispositivos e processamento de dados (CASTELLS, 1999, p. 89). Isso permite unir cada vez mais âmbitos que antigamente eram extremamente distantes, mas que atualmente encontram-se intimamente

interligados, como a informação e a proliferação de novas tecnologias no contexto social, no caso, a internet (CASTELLS, 1999, p. 120).

O sociólogo considera que uma das características mais marcantes da sociedade da informação é a própria flexibilidade dos processos de arranjo social, ocasionada pela crescente utilização das tecnologias que interligam as diversas áreas de conhecimento e atuam de maneira decisiva no desenvolvimento das organizações. Dessa forma, os procedimentos de atuação na era da informação estão cada vez mais aparelhados em torno de redes. Essa nova realidade leva Castells (2003) a afirmar que se vive no tempo da reinvenção da própria sociedade. Em seus dizeres, “a apropriação da capacidade de interconexão por redes sociais de todos os tipos levou à formação de comunidades on-line que reinventaram a sociedade” (CASTELLS, 2003, p. 53).

A internet possui a capacidade de fortalecer os canais de interação entre os cidadãos e as instituições (NORRIS, 2001, p. 104), caracterizando a vida social moderna por profundos processos de reorganização do tempo e espaço. Isso traduz o cenário hodierno de relações (GIDDENS, 2002, p. 11) entrelaçado com a utilização difusa das TICs, ou seja, uma série de recursos tecnológicos - softwares e hardwares - integrados nos mais diversos ambientes.

Como exemplos da aplicação das TICs na vida quotidiana, destaca-se o processo de automação das indústrias, o gerenciamento e as formas de publicidade do comércio, os meios de comunicação imediatos presentes no ramo dos investimentos, e o processo ensino-aprendizagem da educação à distância. Por isso, não se pode negar que o seu advento trouxe diversas possibilidades em uma nova e emergente cultura digital. Nesse contexto, elas ampliaram o alcance dos meios de comunicação para todos os domínios da vida social, em uma rede simultaneamente global e local, e em um padrão de constante modificação (CASTELLS, 2013).

Não por menos, a Lei nº 12.968/2014, mais comumente chamada de Marco Civil da Internet, prescreve de forma expressa em seu art. 7º, caput, que “o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania [...]” (BRASIL, 2014). A internet permitiu uma melhor distribuição de poder e uma maior autonomia aos atores sociais, que passaram a ocupar novos espaços e ampliar a participação social e política, desenvolvendo novas expressões da cidadania. Esse potencial pode fortalecer a democracia, elemento essencial previsto na Carta Constitucional de 1988, e o Estado pode desempenhar papel importante nesse processo, não somente incentivando o

uso político das TICs a partir da criação de espaços de participação e debate político, mas — e especialmente — assegurando a inclusão digital da população a partir da adoção de políticas públicas que ampliem o acesso da população à internet (GOULART; SILVA, 2015, p. 205).

Efetivamente, o surgimento e a popularização da internet criou um novo marco na democracia, com a chamada “democracia digital”. A grande rede se torna, cada vez mais, uma ferramenta de incentivo e fomento da democracia, facilitando até certo ponto a participação popular na vida política. Assim considerado, o espaço digital pode ser tido como uma esperança de redução do déficit participativo, pois proporciona uma abundância de oportunidades de busca de informações e de manifestação de opiniões, além de criar novos canais de comunicação e interação entre cidadãos e instituições. Acompanhando, à medida do possível, o avanço tecnológico, procurou-se trazer ao âmbito da Administração Pública direta e indireta a possibilidade de aplicação das TICs como facilitadoras de processos, buscando-se uma maior eficiência e melhores resultados na gestão da coisa pública. Proporcionando, ainda, a ampliação da democracia em si, por meio de instrumentos que permitam uma maior transparência, controle público e, principalmente, a participação cidadã.

O uso das TICs por parte das instituições públicas surge como promessa de reforço do compromisso entre os entes públicos e a sociedade civil na condução das demandas sociais e na ampliação da participação dos cidadãos comuns nas decisões que afetam diretamente a nação. Ao mesmo tempo, foram também ampliados os debates a respeito da teoria democrática, cujos focos são a qualidade da democracia, o alargamento da participação e da deliberação e a articulação entre a inovação social com a inovação institucional, buscando uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51). Surge, então, o que se denominou democracia digital, isto é, o uso de dispositivos e tecnologias digitais para desenvolver, reforçar, auxiliar e corrigir aspectos da prática política e social em benefício do teor democrático da comunidade (GOMES, 2017), permitindo o enfrentamento, de forma facilitada, na formulação e implementação das políticas públicas pelo Estado.

Quanto ao grau de evolução da democracia digital, Wilson Gomes (2004) propõe a sua classificação em uma escala de 01 (um) a 05 (cinco), de acordo com os níveis de participação popular em consonância com o uso das TIC's: o primeiro se refere à disponibilidade de informações e à prestação de serviços públicos; o segundo diz respeito ao “canal de comunicação” utilizado na coleta de opinião pública, passível

de aproveitamento no processo de tomada de decisão; o terceiro é alusivo à *accountability*, isto é, à aplicação dos princípios de transparência e prestação de contas dos atos realizados pelo poder público; o quarto, de maior importância, está ligado ao exercício da democracia deliberativa “uma vez que se refere à democracia deliberativa, e envolve uma sofisticada forma de participação, pois o que se busca, por meio de mecanismos e processos de discussão, é a formação de uma decisão política mútua, compartilhada” entre governo e sociedade civil (SILVA, 2012, p. 132); o quinto e último grau, mais utópico, tendo em vista a evolução das sociedades atuais, seria vislumbrado através do exercício da democracia direta, com a tomada de decisão transferida diretamente à sociedade civil. Constatou-se que nos portais eletrônicos das capitais brasileiras se vislumbram apenas a presença dos três primeiros graus de democracia, não sendo visíveis características relativas aos dois últimos graus, o que demonstra certa carência de participação efetiva da sociedade no processo de tomada de decisão (SILVA, 2005, p. 458).

Tais dados não significam que as TICs não possuam relevância no aparato estatal ou que não contribuam para o aumento do exercício da participação democrática na tomada de decisões pela sociedade civil, mas evidenciam que ainda há um longo caminho a ser percorrido. Isso envolve a ampliação dos espaços de deliberação democrática²⁰ no âmbito da administração pública, possibilitando uma aproximação dos cidadãos com os órgãos do poder a baixo custo, e, assim, a participação das minorias, de forma horizontal. Tendo em vista essas características, o acesso aos meios tecnológicos e a internet já são considerados atualmente um propulsor de direitos humanos presentes no Estado Democrático de Direito. Não por menos a CF de 1988 (BRASIL, 1988) já estacava em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte

²⁰ Quanto à sua efetivação nas demais esferas do poder público, relevante o portal e-Democracia, implementado em 2009 pela Câmara dos Deputados. Trata-se de uma plataforma que contém um espaço para conversas virtuais sobre temas pré-definidos, geralmente vinculados a projetos de lei (as chamadas Comunidades Legislativas), mas também versando sobre diversas políticas, além de um “Espaço Livre” no qual os cidadãos podem criar um fórum virtual para discussões específicas (RODRIGUES; OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 183-184). Para aprofundamento sobre o tema, recomenda-se a leitura da obra.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, ao interno do art. 1º do texto constitucional destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana como alicerces do Estado Democrático de Direito (FLAIN, 2017, p. 61-62). Estado, esse, que possui um caráter reestruturador da sociedade, a partir da reconstrução dos seus primados básicos de certeza e segurança jurídicas, para adapta-los a uma ordenação jurídica voltada à garantia e à implementação do futuro, e não para conservação do passado. Nesse sentido, pode-se afirmar que no estado Democrático de Direito há um sensível deslocamento da esfera de tensão dos poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário (STRECK; MORAES, 2004, p. 98). Tendo por base essa esteira evolutiva, o Judiciário não poderia fazer diversamente senão se adequar à evolução em andamento. Assim, nenhum dos conceitos aqui abordados se reduz exclusivamente a disponibilizar serviços de forma on-line ou a automatizar os processos; ao contrário, tratam de uma mudança sistemática da forma com que os poderes cumprem suas funções essenciais a partir da utilização das TICs.

Diante das diferentes abordagens sobre as potencialidades da internet no fortalecimento da democracia, recorda-se que a questão central da presente pesquisa é exatamente a análise da participação popular nas audiências públicas realizadas no âmbito do STF. A sociedade possui um papel fundamental nisso, ao se organizar para apresentar postulações ou se mobilizar pelos interesses coletivos, estimula e fortalece o Estado Democrático (BARROSO, 2009, p.126). Para que isso ocorra, é necessário que haja uma integração entre comunidade e indivíduo, construída pela participação em todas as áreas, de forma que os cidadãos possam exercer o máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente. Ademais, as estruturas de autoridade nessas áreas precisam ser organizadas, de tal forma, que eles possam participar efetivamente na tomada de decisões (PATEMAN, 1992, p, 61).

Entende-se, que o Estado Democrático de Direito deve estar atendo às demandas sociais, concretizando a justiça social e promovendo uma maior participação cidadã, ou seja, uma maior participação da sociedade na tomada de decisões. Esse objetivo pode ser atingido de forma mais célere com a utilização das tecnologias, usadas não somente para ampliar o relacionamento entre cidadãos e poder público, mas também para melhorar as condições de existência da própria

sociedade. Nessa perspectiva, as TICs são vistas como imprescindíveis na promoção de uma maior autonomia e na efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

[...] as autonomias privada e pública pressupõem-se reciprocamente. O nexo interno da democracia com Estado de direito consiste no fato de que, por um lado, os cidadãos só poderão utilizar condizentemente a sua autonomia pública se forem suficientemente independentes graças a uma autonomia privada assegurada de modo igualitário. Por outro lado, só poderão usufruir de modo igualitário da autonomia privada, se eles, como cidadãos, fizerem um uso adequado da sua autonomia política. Por isso os direitos fundamentais liberais e políticos são indivisíveis (HABERMAS, 2001, p. 149).

Independência e autonomia são condições necessárias da democracia participativa e devem andar em sincronia para a efetivação dos direitos. Seguindo essa lógica, já é possível perceber um aumento da preocupação e de debates envolvendo questões de participação cidadã e percepção de demandas provenientes da sociedade civil, ampliadas pelo uso das tecnologias, que dão voz para que a população possa expressar as suas demandas (SÁNCHEZ, 2012, p. 10). Nessa esteira, a relevância da democracia participativa encontra-se exatamente na inclusão cidadã e na satisfação de demandas, as quais promovem o fortalecimento da democracia exercido pelo envolvimento entre os indivíduos e as instituições, constatado de forma cristalina no engajamento civil exercido nas audiências públicas realizadas no STF, quando da análise de ações constitucionais.

A primeira audiência pública realizada pelo Tribunal foi convocada pelo Ministro Ayres Britto, relator da ADI 3.510, em que se impugnavam dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), ocorreu no dia 20 de abril de 2007. O tema em pauta levantava diversos questionamentos a respeito da proteção constitucional do direito à vida, razão pela qual o relator atendeu ao requerimento do autor da referida ADI e designou a realização de uma audiência pública para que fossem esclarecidas questões técnicas a respeito do ponto controvertido.

Cumprе lembrar que, no julgamento da Questão de Ordem na ADI 2.777, ocorrido em 26 de novembro de 2003, o STF já havia reconhecido a possibilidade de sustentação oral por terceiros de forma excepcional na condição de *amicus curiae* quando do julgamento de ADIs, possibilitando que o Tribunal dispusesse de todos os elementos informativos possíveis e necessários à solução da controvérsia (STF, 2003); o que, por si só, já era um favor de legitimação social das decisões do Supremo. Entretanto, a possibilidade de participação da sociedade em audiências através de

experts que possam influenciar diretamente a decisão da Corte Suprema do país em demandas de cunho constitucional, como ocorrido na ADI 3.510, representou indiscutivelmente um ulterior marco no processo de interpretação da Constituição.

Reprisa-se, também, que à época não havia ainda sido emanada a Emenda Regimental 29/2009, assim, as audiências públicas não possuíam um procedimento previamente definido. Da mesma forma, as TICs não haviam sido ainda absorvidas pelo Judiciário como o são atualmente. Desde então, diversas foram as evoluções ocorridas a respeito.

Importante frisar, quanto a esse ponto, a vantagem de utilização das TICs nos quesitos publicidade, transparência e inclusão da sociedade nas audiências públicas. De forma simples e prática, qualquer interessado que possua acesso a um computador, *notebook*, *laptop*, *tablet* ou *smartphone* com internet pode entrar no portal eletrônico do STF e realizar, em poucos “cliques”, o acompanhamento dos processos, a obtenção de informações a respeito das datas e procedimento das audiências públicas, além de verificar o seu respectivo tema, a ata de convocação e, inclusive, manifestar o seu interesse em participar da audiência ou indicar expositor. Além de verificar a lista de habilitados a participar e enviar a respectiva documentação referente ao tema em debate, o que atualmente pode se dar somente de forma eletrônica. E não somente, de forma a permitir uma maior participação da sociedade, mesmo se na condição de expectadora, as audiências são transmitidas pelas plataformas virtuais, podendo ser assistidas e reassistidas diversas vezes, disponíveis até mesmo em canal do STF na mídia social YouTube.

4.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF

Em estreita síntese, as audiências públicas possuem o objetivo de fornecer aos ministros subsídios a tomada de decisão mais adequada em relação a cada processo que lhes é reportado e, de acordo com o RISTF, tanto o Presidente do Tribunal (art. 13, caput, RISTF) quanto o relator do processo (art. 21, caput, RISTF) possuem competência para convocar audiência, caso entendam necessário “o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante” (STF, 2009).

Considerando que o objetivo principal das audiências públicas é esclarecer questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público

relevante debatidas no âmbito do Tribunal, a sua realização é designada exatamente para que sejam ouvidos especialistas nas questões colocadas em pauta, sejam essas técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas ou jurídicas.

Com base no disposto no art. 154, § único, inciso III do RISTF, “caberá ao Ministro que presidir a audiência selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinar a ordem dos trabalhos e fixar o tempo de que cada um disporá para se manifestar” (STF, 2009). De forma a proporcionar uma maior transparência e legitimidade aos trabalhos realizados, determinou-se que as audiências devem ser transmitidas “[...] pela TV Justiça e pela Rádio Justiça” (art. 154, § único, V, RISTF).

Uma vez que a legislação em evidência não delimita um número máximo de participantes, considera-se que, presencialmente no âmbito do Tribunal, o número de expectadores que poderá assistir os debates de forma presencial será limitado apenas à capacidade do local de sua realização. Porém, em casos específicos em que houve lotação do espaço disponibilizado, o Tribunal disponibilizou aos interessados o acompanhamento dos debates através de telão colocado em salas adjacentes.

Realizadas essas considerações iniciais, passar-se-á à análise quantitativa das audiências públicas já realizadas pelo STF, cuja tabela a seguir traz, sinteticamente, o número cronológico, a data de realização, a referência legal do objeto de discussão, a data de autuação e da realização das audiências públicas, o tema, a relatoria e o resultado final do julgamento ou, caso ainda não haja, a última movimentação. Estes dados, presentes na tabela 2, foram aferidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal e atualizados até a data de 11 de junho de 2020.

Esclarece-se que, em caso de ajuizamento de mais de uma demanda constitucional, foram incluídas as datas de autuação de todas, exceção feita à judicialização do direito à saúde, tendo em vista se tratar de duas suspensões de liminar (SL), quatro suspensões de tutela antecipada (STA) e quatro suspensões de sentença, unificadas pelo STF em um único tema e julgadas na mesma oportunidade.

Tabela 2 – Audiências públicas realizadas pelo STF

(continua)

Nº	REFERÊNCIA	AUTUAÇÃO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	TEMA	RELATORIA	RESULTADO E DISPONIBILIZAÇÃO DA DECISÃO
1	ADI 3510	31/05/2005	20 de abril de 2007	Pesquisa com células-tronco embrionárias	Ayres Britto	ADI improcedente em 29/05/2008.
2	ADPF 101	22/09/2006	27 de junho de 2008	Importação de pneus usados	Cármen Lúcia	ADPF procedente em parte em 24/06/2009.
3	ADPF 54	17/06/2004	26 e 28 de agosto; 4 e 16 de setembro de 2008	Interrupção de gravidez - feto anencéfalo	Marco Aurélio	ADPF procedente, para declarar a inconstitucionalidade da interpretação segundo a qual a interrupção da gravidez de feto anencéfalo é conduta tipificada nos artigos 124, 126, 128, incisos I e II, todos do Código Penal, em 12/04/2012.
4	SL 47, STA 185, STA 211, STA 278, SS 2361, SS 2944, SS 3345 e SS 3355	03/06/2005 (a primeira)	27, 28 e 29 de abril e 4, 6 e 7 de maio de 2009	Judicialização do direito à saúde	Gilmar Mendes	Indeferidos os pedidos de suspensão das decisões e negado provimento aos recursos de agravo regimental, em 17/03/2010.
5	ADPF 186 e RE 597285	20/07/2009 e 10/02/2009, respectivamente	3, 4 e 5 de março de 2010	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	Ricardo Lewandowski	ADPF improcedente e negado provimento do RE, em 26/04/2012.
6	ADI 4103	04/07/2008	7 e 14 de maio de 2012	Lei seca - proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias	Luiz Fux	Conclusos ao relator em 03/03/2020.
7	ADI 3937	06/08/2007	24 e 31 de agosto de 2012	Proibição do uso de amianto	Marco Aurélio	ADI improcedente e declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.055/95, em 24/08/2017.
8	ADI 4679, ADI 4747 e ADI 4756	18/11/2011, 28/03/2012 e 09/04/2012, respectivamente	18 e 25 de fevereiro de 2013	Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil	Luiz Fux	ADI 4679 procedente em parte, apenas para declarar a inconstitucionalidade material do art. 25 da Lei nº 12.485/2011. ADI 4747, 4756 e 4923 improcedentes, em 08/11/2017.
9	RE 627189	07/07/2010	6, 7 e 8 de março de 2013.	Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia	Dias Toffoli	Apreciado o tema 479, RE provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, em 08/06/2016.
10	RE 586224	08/05/2008	22 de abril de 2013	Queimadas em canaviais	Luiz Fux	RE provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia, em 09/03/2015.

(continuação)

Nº	REFERÊNCIA	AUTUAÇÃO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	TEMA	RELATORIA	RESULTADO E DISPONIBILIZAÇÃO DA DECISÃO
11	RE 641320	13/05/2011	27 e 28 de maio de 2013	Regime prisional	Gilmar Mendes	RE parcialmente provido e fixação de teses ao apreciar o tema 423 da repercussão geral, em 03/12/2015.
12	ADI 4650	05/09/2011	Dias 17 e 24 de junho de 2013.	Financiamento de campanhas eleitorais	Luiz Fux	RE provido em parte para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, em 17/09/2015.
13	ADI 4815	05/07/2012	21 e 22 de novembro de 2013	Biografias não autorizadas	Cármem Lúcia	ADI procedente para dar interpretação conforme à Constituição aos artigos 20 e 21 do Código Civil, em 10/06/2015.
14	ADI 5035 e ADI 5037	Ambas em 23/08/2013	25 e 26 de novembro de 2013	Programa "Mais Médicos"	Marco Aurélio	ADI improcedente e outra, extinta, em 30/11/2017.
15	ADI 5062 e ADI 5065	04/11/2013 e 11/11/2013, respectivamente	17 de março de 2014	Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil	Luiz Fux	ADIs improcedentes, em 27/10/2016.
16	RE 581488	17/03/2008	26 de junho de 2014	Internação hospitalar com diferença de classe no SUS	Dias Toffoli	Apreciando o tema 579 da repercussão geral, negado provimento ao RE, em 03/05/2015.
17	ADI 4439	02/08/2010	15 de junho de 2015.	Ensino religioso em escolas públicas	Luís Roberto Barroso	ADI improcedente, 27/09/2017.
18	ADI 5072	04/12/2013	21 de setembro de 2015.	Uso de depósito judicial	Gilmar Mendes	Incluída em pauta para julgamento virtual a ser realizado em 12/06/2020.
19	ADI 4901, ADI 4902, ADI 4903 e ADI 4937	21/01/2013	18 de abril de 2016	Novo código florestal	Luiz Fux	ADIs parcialmente procedentes, em 28/02/2018.
20	RE 973837	30/05/2016	25 de maio de 2017	Armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos	Gilmar Mendes	Negado seguimento ao RE, 27/09/2017.
21	ADI 5527 e ADPF 403	16/05/2016	02 e 05 de junho de 2017	Marco civil da internet e suspensão do aplicativo whatsapp por decisões judiciais no Brasil	Rosa Weber e Edson Fachin	Vista ao Min. Alexandre de Moraes em 28/05/2020.
22	RE 1010606	14/11/2016	12 de junho de 2017	Aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil, em especial quando esse for invocado pela própria vítima ou por seus familiares	Dias Toffoli	Conclusos ao relator desde 05/10/2018.

(conclusão)

Nº	REFERÊNCIA	AUTUAÇÃO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	TEMA	RELATORIA	RESULTADO E DISPONIBILIZAÇÃO DA DECISÃO
23	ADPF 442	08/03/2017	25 de abril 2018	Interrupção voluntária da gestação	Rosa Weber	Conclusos ao relator desde 12/05/2020.
24	ADI 5956	07/06/2018	27 de agosto de 2018	Tabelamento de fretes	Luiz Fux	Conclusos ao relator desde 17/04/2020.
25	ADI 5624	17/11/2016	2 de julho e 15 de agosto de 2018	Transferência de controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas.	Ricardo Lewandowski	Conclusos ao relator desde 06/12/2019.
26	ACO 3233	15/02/2019	25 de junho de 2019	Conflitos federativos sobre questões fiscais dos estados e da União	Luiz Fux	Juntada de AR de intimação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 27/04/2020.
27	ADPF 614	26/08/2019	4 e 5 de novembro de 2019	Liberdades públicas de expressão artística, cultural, de comunicação e direito à informação	Cármen Lúcia	Conclusos ao relator desde 14/04/2020.
28	ARE 1054490 reautuado para RE 1238853	04/10/2019	09 de dezembro de 2019	Candidatura avulsa	Roberto Barroso	Conclusos ao relator desde 28/04/2020.
29	ADC 51	28/11/2017	10 de fevereiro de 2020	Controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior	Gilmar Mendes	Juntada de AR de intimação da Google Brasil Internet LTDA em 09/06/2020.

Fonte: A Autora²¹.

Analisar-se-ão cinco diferentes variáveis relativas às audiências públicas realizadas no âmbito no STF para, ao final, responder aos seguintes questionamentos:

- a) Há Ministros mais propensos à utilização das audiências públicas como meio de esclarecimento de questões de ordem técnica para fins de embasamento das suas decisões?
- b) Constata-se uma evolução gradativa na quantidade de audiências realizadas ao longo dos anos?
- c) Existe alguma preponderância de audiências públicas em certas ações constitucionais em relação às demais?
- d) Verifica-se alguma prevalência de audiências públicas em ações relativas a determinados direitos em detrimento dos demais?

²¹ A tabela foi elaborada com base nas informações disponibilizadas a partir do elenco de audiências públicas realizadas no âmbito do STF e constantes no respectivo portal eletrônico.

e) As audiências públicas causam algum impacto positivo na celeridade dos processos em trâmite no STF?

Ao se analisar as questões colocadas sob a ótica quantitativa, alguns pontos restarão sobrepostos, o que não desconfigura a subdivisão realizada. Quanto aos resultados obtidos, esclarece-se que foram descontadas as casas decimais dos percentuais, “arredondando-os” para gerar uma maior facilidade de compreensão pelos leitores do presente trabalho. Por seu turno, tal escolha poderá, em alguns casos, a margem de erro que pode variar de 0,02 a 2 pontos percentuais. Do mesmo modo, optou-se por demonstrar de maneira pragmática os resultados obtidos em resposta aos quesitos acima, sendo assim indispensável a sua apresentação gráfica, conforme a seguir:

Após o *insight* efetuado pelo Min. Ayres Britto na ADI 3.510, em 2007, diversos outros Ministros adotaram a mesma posição, iniciando-se, logo no ano seguinte com a Min. Cármen Lucia, na ADPF 101, referente à importação de pneus usados. Ao final, a ação foi julgada procedente em parte, sendo o resultado disponibilizado em 24 de junho de 2012, quatro anos após a realização da respectiva audiência.

Ainda em 2008, mesmo ano da segunda audiência realizada nessa configuração, o Min. Marco Aurélio requereu a realização de audiência na ADPF 54 em uma discussão sobre interrupção de gravidez em caso de feto anencéfalo. Da mesma forma, a decisão de mérito foi proferida somente em 2012, sendo a ADPF procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da interpretação segundo a qual a interrupção da gravidez na condição supracitada seria conduta tipificada no Código Penal.

A partir de então, outros sete Ministros seguiram as vias da realização e audiências públicas para obtenção de informações e esclarecimentos técnicos a respeito de questões de cunho constitucional. Citam-se os seguintes: Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Edson Fachin.

Desses, os dois únicos a utilizar o instituto somente em uma ocasião foram Ayres Britto e Edson Fachin. No caso do Edson Fachin, relator da ADPF 504, realizou-se uma audiência pública conjunta com a ADI 5527, de relatoria de Rosa Weber, ocasião em que se discutiu o marco civil da internet e a suspensão do aplicativo de redes sócias WhatsApp por decisões judiciais no Brasil. Durante o julgamento,

ocorrido em 28 de maio de 2020, o Min. Alexandre de Moraes pediu vista, sobre o qual não foi proferida decisão de mérito. Os processos foram autuados no ano de 2016.

Quanto ao número de solicitações de audiências públicas, não obstante terem sido realizadas vinte e nove até o momento, utilizou-se como base o número de trinta uma vez que dois Ministros, Rosa Weber e Edson Fachin o fizeram em duas diversas ações constitucionais, mesmo que tenham sido realizadas na mesma ocasião. Tendo em vista o resultado obtido, pode-se dividir da seguinte forma: Ayres Britto e Edson Fachin usaram o expediente em uma única ocasião, equivalendo a 6% do total; Ricardo Lewandowski, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber realizaram o ato somente em duas oportunidades cada qual, com 20%; e Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Dias Toffoli o fizeram em três momentos cada um, totalizando juntos 30% dos pedidos. Os restantes 37% das requisições foram divididos entre somente dois Ministros. O primeiro foi Gilmar Mendes, que o fez em cinco ocasiões distintas - 2009, 2011, 2013, 2016 e 2020, a última realizada. Já Luiz Fux presidiu audiências públicas em não menos que oito vezes: em 2008, 2013, 2014, 2016, 2018 e 2019 (Figura 2). Sendo que dessas, em 2013, Luiz Fux atuou em três oportunidades, com temas distintos: no novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil, queimadas em canaviais e financiamento de campanhas eleitorais. As porcentagens de representação de cada Ministro em audiências públicas, nos últimos 14 anos, estão indicadas em valores percentuais na Tabela 1.

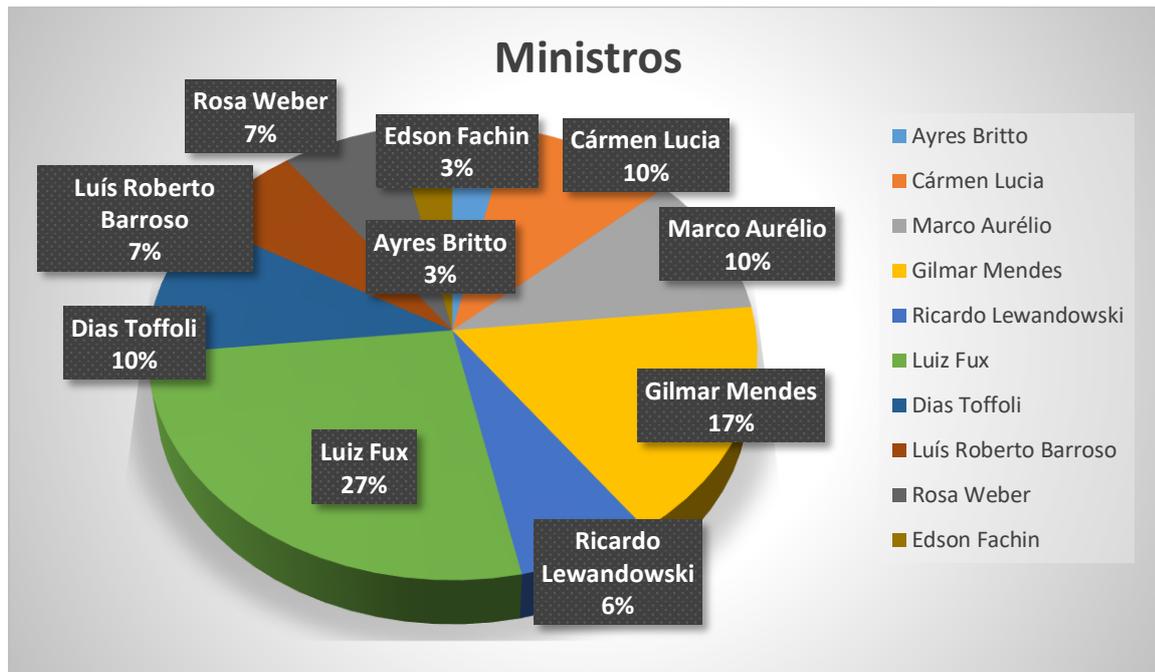
Dentre os Ministros que atualmente compõem o STF, os únicos que não demonstraram interesse em ampliar o debate das questões constitucionais à sociedade civil são Celso de Mello e Alexandre de Moraes.

Mesmo que a previsão legal relativa às audiências em questão tenha sido emanada ainda em 1999, nas Leis nº 9.868 e nº 9.882, a primeira audiência pública realizada pelo STF foi convocada somente oito anos após pelo então ministro Carlos Ayres Britto — relator da ADI nº 3510 — a qual impugnava dispositivos sobre o armazenamento e utilização de células-tronco embrionárias da lei de biossegurança - Lei nº 11.105/05 -, e ocorreu no dia 20 de abril de 2007.

No ano de 2009 o Ministro Gilmar Mendes utilizou do mesmo procedimento para discutir a respeito da judicialização do direito à saúde, único caso dentre todas as audiências que foi movido por pedidos de suspensões de decisões interlocutórias. Foram exatamente seis dias de manifestações — 27, 28 e 29 de abril e 4, 6 e 7 de maio de 2009 —, ou seja, a audiência mais longa de que se tem notícia, movida por

dez demandas: duas suspensões de liminares, quatro suspensões de tutelas antecipadas e outras quatro suspensões de sentença.

Figura 2 – Audiências públicas por Ministro relator



Fonte: A Autora.

Desde a sua realização, à época impassível de visualização à distância, até a presente data, foram agendadas trinta audiências, sendo que destas somente vinte e nove foram realizadas. O Supremo tinha a previsão de realizar duas ainda em 2020, entre as quais uma nos dias 23 e 24 de março, definidos pelo presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, e pelo vice-presidente, Ministro Luiz Fux, as quais propunham debater o Marco Civil da Internet, tratado nos REs nº 1.037.396 e nº 1.057.258, dos quais ambos são relatores e cujo tema principal seria a responsabilização civil de provedor de internet, websites e gestores de aplicativos de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros.

Ocorre, todavia, que em razão da pandemia em ato, o Ministro Dias Toffoli, emanou a Resolução nº 663/2020, determinando a suspensão das atividades presen-

ciais ao interno do STF. Essa foi uma dentre as várias medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (Covid-19), o que resultou no cancelamento das audiências designadas, sem previsão de reagendamento até o presente momento (STF, 2020).

Por fim, e baseando-se nos resultados das explanações, foram indeferidos em sua totalidade os pedidos de suspensão das decisões, negando-se, por fim, provimento aos recursos de agravo regimental em 17 de março de 2010. Evidencia-se que a Emenda Regimental nº 29/2009 que acrescenta dispositivos ao RISTF, regulamentando o procedimento a ser seguido durante a execução das audiências públicas, foi emanada em 18 de fevereiro de 2010, havendo entrado em vigor na mesma data da publicação. Assim, tratou-se da primeira audiência já seguindo os parâmetros regimentais específicos da própria instituição.

Na única audiência realizada em 2010 dividida em três dias — 3, 4 e 5 de março de 2010 —, o Min. Ricardo Lewandowski também inovou ao condensar em uma única ocasião dois processos dos quais era relator: a ADPF 186 e o RE 597285, ambos atinentes às políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior. Colocavam-se em discussão, à época, as denominadas “quotas”. Munido de embasamento suficiente para a tomada de decisão, o relator julgou improcedente a ADPF e negou provimento ao RE em 26 de abril de 2012.

Excepcionalmente, não foi requisitada a realização de nenhuma audiência em 2011, o que passou a ocorrer novamente a partir de 2012, com somente duas audiências: uma de relatoria do Min. Luiz Fux em um caso que envolvia a chamada “Lei seca”, isto é, a proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias; e uma requerida pelo Min. Marco Aurélio, a respeito da proibição do uso de amianto, tema muito debatido à época pela opinião pública.

O ano de 2013, por outro lado, ficará gravado na história brasileira como um período de intensas manifestações populares. O ponto de partida foi a ruptura do campo político da participação social ocorrida entre 2011 e 2013, a aprovação da legislação da Copa do Mundo e o aumento das tarifas de transporte urbano. Esses fatos, unidos a uma repressão policial a um protesto ocorrido em 07 de junho de 2013 na cidade de São Paulo, gerou profundas transformações políticas no país, equiparável somente à campanha das “Diretas Já” e os “caras-pintadas”, ocorridos durante o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello (AVRITZER, 2016).

O STF não restou imune a críticas e questionamentos. Talvez por essa razão, o ano em apreço — 2013 — constituiu uma exceção à regra também no campo judicial, quando foram realizadas sete audiências públicas, algo não repetido em nenhum outro ano. Somente o Min. Luiz Fux requereu quatro diversas audiências públicas, reunindo em uma dessas, três ADIs, todas relativas ao novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil. Situação similar ocorreu com o Min. Marco Aurélio, ao condensar as ADIs 5035 e 5037, ambas referentes ao programa “Mais Médicos”, em um único ato.

Para elaboração dos cálculos a respeito das audiências públicas realizadas, não foram consideradas as ações constitucionais unidas pelos relatores, uma vez que, ao serem referentes ao mesmo tema, sobrepõem-se. Ademais, tendo em evidência os arredondamentos executados, nesse ponto houve a maior margem de erro, de 2 pontos percentuais. Mesmo assim, não se pode negar a elevada divergência existente entre o ano em evidência e os demais. Somente em 2013 a quantidade de audiências públicas realizadas representou 25% do total, sendo que o somatório dos anos anteriores representou percentual similar (Figura 3).

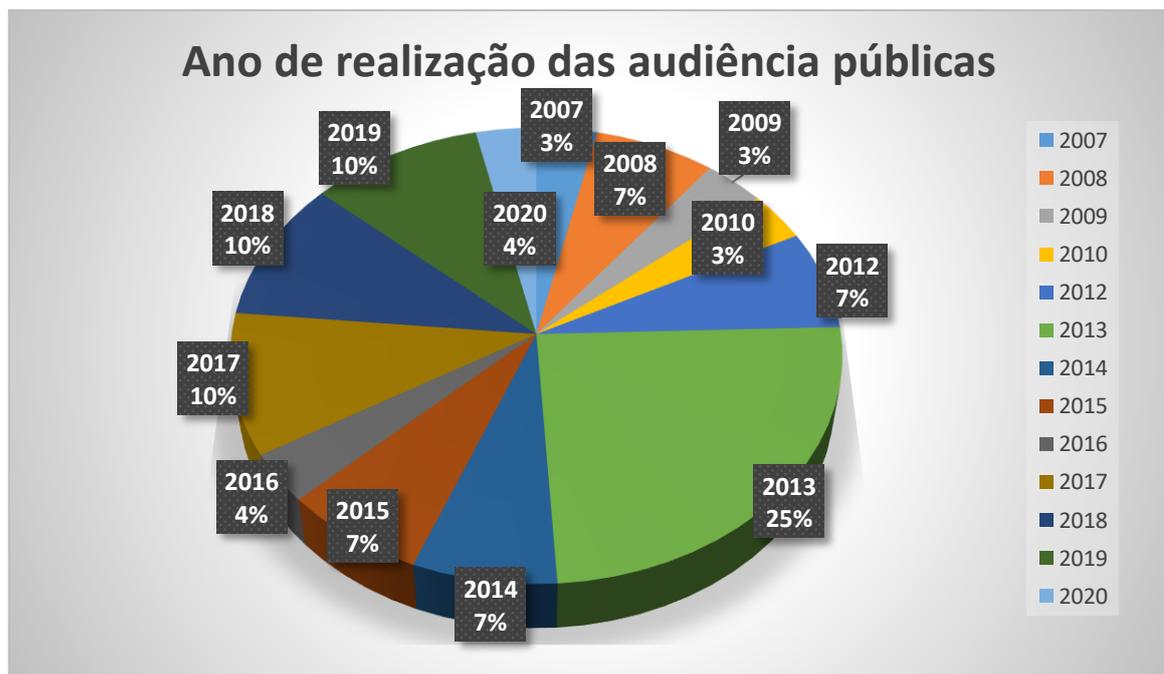
Nos períodos que se subsequiram, decorreu uma contínua evolução na quantidade de audiências públicas, obtendo-se em média, três audiências anuais a partir do ano de 2017, o que totalizou os 51% restantes. Esperava-se inclusive uma progressão desses dígitos em 2020, tendo em vista a realização a ocorrência uma em fevereiro — a respeito do controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior —, e o agendamento de outra para março, também ligada aos provedores de internet. Todavia, a necessidade isolamento social e a consequente suspensão dos atos presenciais, causadas pela pandemia em ato, postergaram o continuo andamento dos processos ajuizados, e, por conseguinte, os estudos a respeito.

Considerados os Ministros relatores e as datas de realização das diversas audiências públicas, passou-se à averiguação das espécies de ações constitucionais ajuizadas.

Como já mencionado, somente o Supremo Tribunal Federal possui competência institucional para realizar o controle concentrado de constitucionalidade, razão pela qual se denomina “concentrado”, sendo que o controle de constitucionalidade ocorre por meio do ajuizamento de ações constitucionais. Dessas, as mais comuns são as ações diretas de inconstitucionalidade e as ações diretas de constitucionalidade (as quais também podem ser propostas em caso de omissão),

bem como as arguições de descumprimento de preceitos fundamentais. Além dessas, outra forma de obter a análise das questões de cunho constitucional de uma demanda se dá por meio de recursos extraordinários, cujos processos devem seguir um longo percurso até serem admitidos e analisados pelo STF.

Figura 3 – Audiências públicas por ano de realização



Fonte: A Autora.

Por fim, há os casos de suspensões de medidas (in)constitucionais, de liminares, de tutelas antecipadas e de sentença, concebidas originariamente pelo art. 13 da Lei nº 191/36, como um instrumento processual capaz de atribuir efeito suspensivo ao recurso devidamente interposto contra decisão proferida em sede de mandado de segurança (BRASIL, 1936). Com o passar dos anos, e a partir da evolução do direito processual, as suspensões de liminares e sentenças se expandiram legislativamente, permitindo aos cidadãos deduzir legitimamente, e em via liminar, uma pretensão em juízo com o intuito de evitar ou reparar uma grave lesão a direito seu ou de outrem.

[...] hoje sendo possível a sua utilização para todo tipo de ação proposta não só em face ou pelo Poder Público, mas também no âmbito de qualquer relação processual da qual possam repercutir efeitos reputados nocivos ao interesse público primário (VENTURINI, 2017, p. 48).

Efetuada as respectivas explanações, e passando-se à análise dos dados obtidos, foi considerado que em algumas oportunidades mais de uma ação constitucional foi objeto de esclarecimentos e que em diversos casos as demandas ajuizadas possuíam naturezas distintas. Foi o caso da ação referente às políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior, em que o Min. Ricardo Lewandowski unificou o debate a respeito da ADPF 186 e do RE 597285; e nas demandas referentes ao marco civil da internet e suspensão do aplicativo WhatsApp no Brasil, por decisões judiciais em que os Min. Rosa Weber e Edson Fachin efetuaram em uníssono as audiências que virão a embasar as decisões a respeito da ADI 5527 e da ADPF 403.

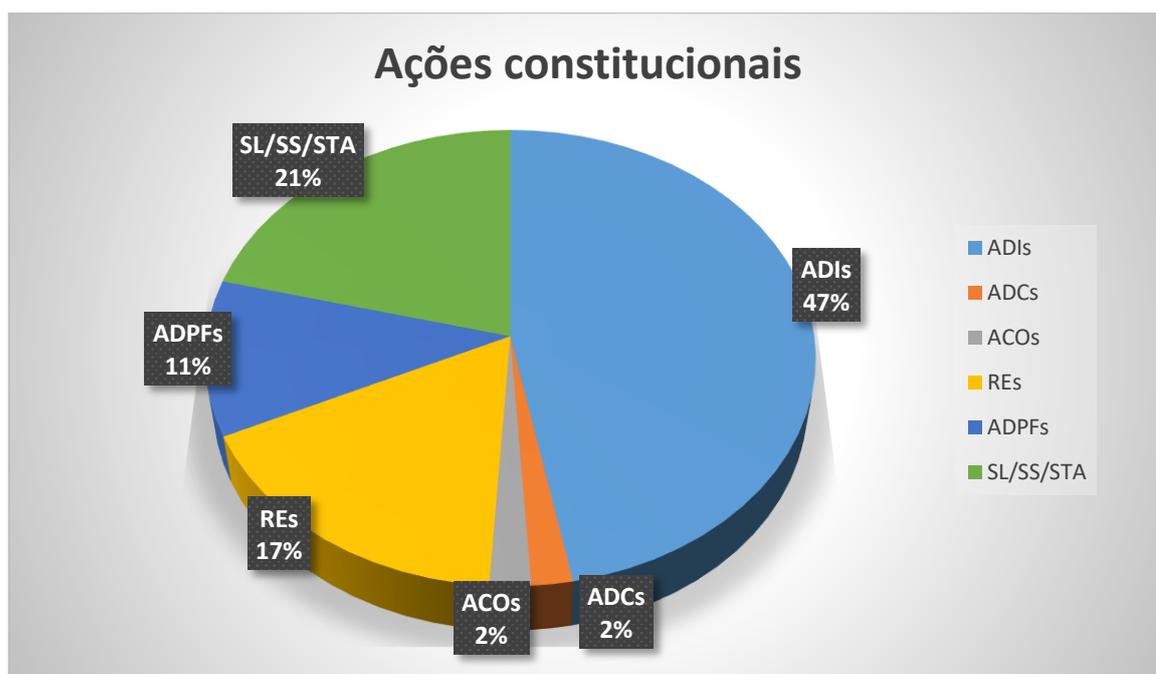
Tendo em vista essas percepções sobre a realidade fática do uso dos instrumentos processuais à disposição dos demandantes, foi utilizada como referência a totalidade das ações ou pleitos — no caso, das suspensões — que motivaram a realização das audiências públicas. Dessas, o número mais expressivo se refere às ADIs, as quais totalizam 47% da quantidade de ações ajuizadas para averiguação de constitucionalidade de norma ou ato administrativo emanado pelo poder público (Figura 4). O resultado não causa espanto, tendo em vista a importância do instrumento processual, cuja função precípua é exatamente declarar a inconstitucionalidade de lei ou parte de lei federal ou estadual que seja contrária à Constituição.

Dos restantes 53%, 17% das audiências foram baseadas em recursos extraordinários, 11% se desenvolveram em torno das arguições de descumprimento de preceitos fundamentais e somente 4% foram motivadas por ações constitucionais por omissão e ações diretas de constitucionalidade – no caso, percentual, esse, representado por somente uma de cada, em todo o período acenado (Figura 4).

Inicialmente, pode causar estranheza o percentual calculado de suspensões liminares, de tutelas antecipadas e de sentenças, quantificado em 11%. Todavia, o número se justifica pela soma necessária para que fosse possível abarcar de maneira completa todas as ações objeto de audiências públicas. Ou seja, mesmo que todos os pedidos de suspensão tenham sido analisados em uma única decisão, que

resguardou a judicialização do direito à saúde pelo Min. Gilmar Mendes em 2010, considerou-se no presente estudo a individualidade de cada pleito em si.

Figura 4 – Audiências públicas por ações constitucionais



Fonte: A Autora.

Quantificadas as ações propostas, passou-se a considerar os temas objeto das pautas constitucionais e que foram trazidas a debate nas audiências públicas designadas. Os assuntos são os mais diversos, mas podem ser divididos em seis diferentes parâmetros: direito ambiental, direito econômico, direito eleitoral, direitos fundamentais, novas tecnologias (aqui incluídas as demandas relativas à genética) e saúde.

As matérias possuem uma base bem diversificada e fizeram parte de diversas discussões acaloradas dentro e fora dos ambientes jurídicos. São essas, em ordem cronológica: pesquisa com células-tronco embrionárias; importação de pneus usados; interrupção de gravidez em caso de feto anencéfalo; judicialização do direito à saúde, políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior, “Lei seca” — proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias —; proibição do uso de

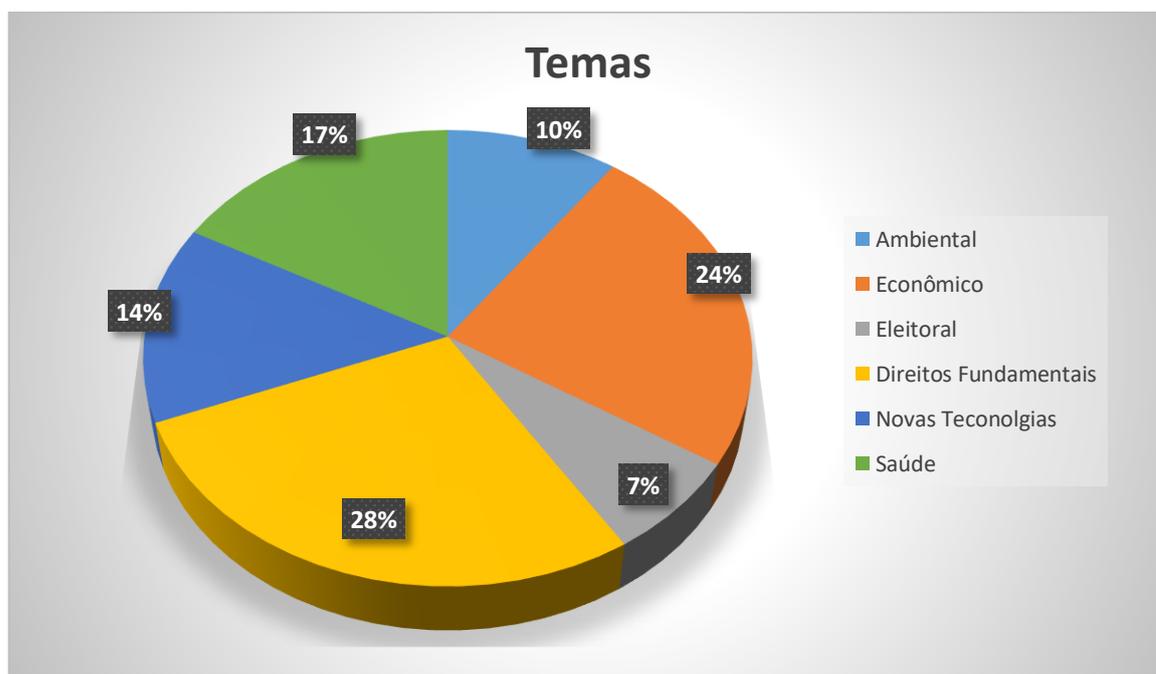
amianto; novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil; campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia; queimadas em canaviais; regime prisional; financiamento de campanhas eleitorais; biografias não autorizadas; programa "Mais Médicos"; alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil; internação hospitalar com diferença de classe no SUS; ensino religioso em escolas públicas; uso de depósito judicial; Novo Código Florestal; armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos; marco civil da internet e suspensão do aplicativo WhatsApp por decisões judiciais no Brasil; aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil — em especial quando esse for invocado pela própria vítima ou por seus familiares —; interrupção voluntária da gestação; tabelamento de fretes; transferência de controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas; conflitos federativos sobre questões fiscais dos estados e da União; liberdades públicas de expressão artística, cultural, de comunicação e direito à informação; candidatura avulsa; e controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior.

Divididos os temas entre as 29 audiências públicas, constatou-se que os resultados se encontram dentro das expectativas considerando as carências sociais e legislativas existentes na nação. Desses, em ordem crescente, os direitos eleitorais foram objeto de duas audiências: financiamento de campanhas eleitorais e candidatura avulsa, equivalentes a 7% do total. Já o direito ambiental foi fundamento de outras três audiências: importação de pneus usados; queimadas nos canaviais e o Novo Código Florestal, representando 10% (Figura 5).

Tema recente e gerador de grandes dúvidas e acesos debates, principalmente em virtude da elevada evolução tecnológica ocorrida nas últimas décadas frente à vagarosidade da produção de tutela legislativa a respeito, as novas tecnologias (incluída nesse item as questões no campo da biogenética), não poderiam deixar de fazer parte da pauta do STF, restando em segunda posição na escala de demandas que se apoiaram nas audiências públicas para resolução das controvérsias apresentadas (Figura 5). Gerando outras quatro demandas (14%) dentre as ações constitucionais, foram assim apresentadas: marco civil da internet e suspensão do aplicativo WhatsApp por decisões judiciais no Brasil, controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior, pesquisa com células-tronco embrionárias e armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou

hediondos. Por coincidência, esse bloco reúne a primeira e a última audiência pública realizadas até o momento.

Figura 5 – Audiências públicas por temas



Fonte: A Autora.

Após, sempre em grau expoente, a importante decisão do Supremo Tribunal Federal no agravo regimental na suspensão de tutela antecipada nº 175 (STA 175-AgR/CE) que estabeleceu parâmetros para a judicialização do direito à saúde no Brasil e trouxe consequências importantes para o direito brasileiro. A saúde, protegida no art. 196 da CF, desde então, representou o mote de cinco designações para esclarecimentos, ou seja, 17% do total (Figura 5) e abarca: a judicialização do direito à saúde, apenas referido; a proibição do uso de amianto; o campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia; o programa "Mais Médicos"; e a internação hospitalar com diferença de classe no SUS.

Por fim, mas não menos importante, os direitos fundamentais, nesse caso entendidos de forma restritiva e classificados como Direitos Fundamentais, representaram 28% de todas as designações realizadas, em 8 audiências públicas (Figura 5). Considerados nesse ponto especificamente os direitos individuais e

coletivos relativos à vida, incluída a privada (privacidade), a intimidade e a honra; além das liberdades, seja de locomoção, de pensamento ou de expressão, englobam o tema mais recorrente nas audiências públicas realizadas no âmbito do STF. A alta taxa de ajuizamentos de ações constitucionais demonstra a relevância do tema e a necessidade de contínuo esforço do Poder Judiciário para a sua efetivação, não obstante terem já se passado trinta e dois anos da emanção da Carta Constitucional que garantiu a sua tutela.

O último fator estudado quantitativamente se refere à duração do processo após a realização da respectiva audiência pública. O princípio da razoável duração do processo se encontra devidamente disciplinado no art. 5º, inciso LXXVIII da CF, incluído pela EC nº 45 de 1994, o qual dispõe que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988). A inclusão desse dispositivo entre os direitos fundamentais permitiu o aprimoramento do sistema processual, tornando mais célere e efetiva a prestação jurisdicional.

A duração do processo possui uma ligação intrínseca com o princípio da razoabilidade, de forma que o processo judicial não se estenda mais do que o necessário para que os indivíduos não se sintam injustiçados. A ideia de justiça é um bem ponto muito trabalhado por Sen (2011, p. 72), pois na sua concepção “o que realmente acontece com as pessoas não pode deixar de ser uma preocupação central de uma teoria da justiça”, principalmente no que tange a justiça social.

O debate, portanto, é atual e não está superado, diante dos fatos que influenciam a sociedade pós-moderna na busca, cada vez mais acentuada, de soluções judiciais de conflitos que requerem soluções em tempo razoável. Neste contexto, a razoável duração do processo é examinada de acordo com a ideia de justiça de Amartya Sen, que estabelece alguns elementos para esta sua ideia de justiça, como liberdade, igualdade e felicidade. Desta forma, importante analisar se o direito a um processo em tempo razoável é um direito correspondente ao direito a um devido processo, justo e equitativo (FAGUNDES; CHAMANIEGO, 2015, p. 113).

O Estado Democrático de Direito deve ser o garantidor do cumprimento dessas tutelas constitucionais, de forma a oferecer a todos o pleno acesso à tutela jurisdicional e atribuir segurança jurídica aos cidadãos que necessitem do Poder Judiciário, atributo de uma tutela justa. Esse pensamento é defendido por Marinoni e Arenhart (2001) quando consideram que paracaso concreto há um procedimento adequado, ou seja, hábil a atender a situação específica, e que deve ser seguido e respeitado pelos

magistrados. Isso significa que o conceito de razoável duração do processo deve ser analisado caso a caso, podendo requerer um prazo mais ou menos longo para a sua resolução, de acordo com a complexidade da lide apresentada.

Considerando os casos apresentados ao Supremo que foram objeto de audiência pública, somente quatro, ou 14% desses foram decididos até 1 ano após a realização dos esclarecimentos pelos peritos ou *experts* nos assuntos questionados (Figura 6). Enquadram-se nessa porcentagem, os números 2, 4, 16 e 19 da tabela 2: importação de pneus usados, judicialização do direito à saúde, internação hospitalar com diferença de classe no SUS e Novo Código Florestal. Outras três ou 10% do total foram definidas entre 1 e 2 anos depois de efetuadas as audiências designadas (Figura 6). Foram a pesquisa com células-tronco embrionárias, as queimadas em canaviais e as biografias não autorizadas – itens 1, 10, e 13 da tabela 2.

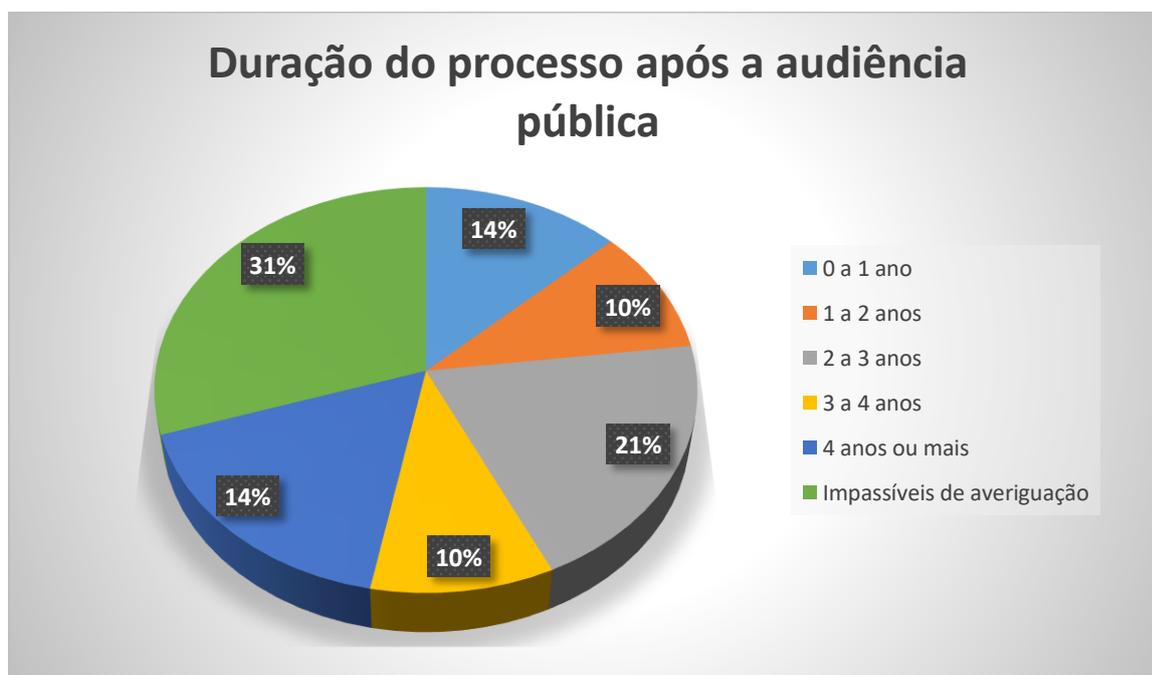
O maior fluxo de demandas decididas ocorreu nos 2 a 3 anos posteriores aos eventos estudados, ou seja, os casos 5, 11, 12, 15, 17 e 20 (Tabela 2), chegando ao patamar de 21% (Figura 6). As decisões verteram sobre políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior; regime prisional; financiamento de campanhas eleitorais; alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil; ensino religioso em escolas públicas; e armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos.

Dentre as ações que levaram 3 a 4 anos para que fosse prolatado o acórdão, encontram-se somente as de número 3, 9 e 14 (Tabela 2), ou 10% da totalidade (Figura 6), quais: interrupção de gravidez – feto anencéfalo; campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia; e programa “Mais Médicos”.

Contudo, houve ações que aguardaram 4 anos ou mais para que fosse emitida decisão de mérito a respeito do tema questionado, após a realização e audiência pública para manifestação de especialistas. Trataram-se das demandas de números 6, 7, 8 e 18 (Tabela 2), e equivalentes também a 14% (Figura 6): proibição do uso de amianto; novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil; uso de depósito judicial; e a mais preocupante: a ADI nº 4103, referente à proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias. Levada ao Supremo ainda em 2008 e não obstante a respectiva audiência pública haver sido designada ainda em 7 e 14 de maio de 2012 pelo Min. Relator Luiz Fux, a ação sobre a “Lei Seca” ainda não foi objeto de julgamento pelo STF, estando conclusa desde 30 de março de 2020.

Além dessa, a questão sobre o uso de depósito judicial, ajuizada em 2013 e cuja audiência ocorreu em 21 de setembro de 2015, foi incluída em pauta para julgamento para a data de 12 de junho de 2020, ou seja, após quase 7 anos do seu protocolo perante o Supremo. À parte essas exceções, todas as demais demandas ajuizadas até 2015 encontram-se já julgadas. Mesmo que não tenham sido objeto de decisão definitiva, por haverem superado os 4 anos considerados na pesquisa, podem ser incluídas nessa categoria.

Figura 6 – Audiências públicas pelo tempo de duração do processo após a sua realização



Fonte: A Autora.

Dos estudos efetuados, os resultados que geraram maior dificuldade de análise se referiam ao alto percentual de ações não decididas pelo Supremo. Pode-se considerar que das vinte e nove audiências realizadas para esclarecimentos à Corte, nove ainda não foram passíveis de gerar resultados objetivos, isto é, 31% das ações que ensejaram audiências públicas não foram ainda levadas a termo (Figura 6). Por haverem todas sido ajuizadas após 2016 e as respectivas audiências terem ocorrido

a partir de 2017, não é possível incluí-las em nenhuma categoria específica. A única conclusão a que se pode chegar, no presente momento, é que as audiências públicas não podem ser compreendidas pelas primeiras duas categorias: até 1 ano e de 1 a 2 anos. Para que o trabalho possa haver uma maior completude a respeito, deve-se aguardar o transcurso do tempo.

Assim sendo, e de acordo com os resultados obtidos, constata-se que, ao contrário do que se pressupunha ao início da pesquisa, mesmo que os efeitos das audiências públicas sejam benéficos — em virtude do aumento da participação democrática no Tribunal —, não se pode concluir que tiveram o condão de trazer maior celeridade ao julgamento das demandas propostas perante o Supremo.

4.3 PONDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONVOCAÇÕES, DOS VÍDEOS E DAS ATAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: ESTUDO QUALITATIVO

Ao longo dos anos, diversos Ministros acolheram a ideia das audiências públicas como forma de obtenção de esclarecimentos a respeito do tema objeto de ação constitucional. O marco histórico se deu em 2007, quando o Min. Ayres Britto confirmou interesse na sua efetivação, demonstrando entusiasmo pelo seu resultado, tanto que assim manifestou-se às fls. 448-449 da ADI nº 3.510, conforme mencionado anteriormente. A ação em questão deu ensejo à realização da primeira audiência pública realizada pelo STF para definição a respeito de questão relativa a pesquisa com células-tronco embrionárias, julgada improcedente em 29 de maio de 2008:

A audiência pública, além de subsidiar os Ministros deste Supremo Tribunal Federal, também possibilitará uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário desta nossa colenda Corte (BRASIL, 2008, p. 448-449)

E complementou adiante: “Sem embargo, enquanto haja previsão legal para a designação desse tipo de audiência pública (§ 1º do art. 9º da Lei nº 9.868/99), não há, no âmbito desta Corte de Justiça, norma regimental dispendo sobre o procedimento a ser especificamente observado” (BRASIL, 2008, p. 725). Ayres Britto esteve no STF até o ano de 2012, não havendo utilizado esse aparato em outras oportunidades. Da mesma forma, o Min. Marco Aurélio, em ocasião da audiência pública a respeito da proibição do Uso de amianto, ADI nº 3.937, defendeu que a

audiência pública é um “símbolo marcante do Judiciário, da própria democracia” (STF, 2012).

Na ocasião da primeira audiência, o STF não possuía nenhum parâmetro objetivo apto a disciplinar o procedimento a ser seguido durante o evento. Apesar das Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99 preverem a possibilidade de realização de audiências públicas no processo objetivo de controle de constitucionalidade, à época, ainda não havia previsão regimental para a sua designação. Razão pela qual o procedimento se deu utilizando-se o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), apoiado em seus arts. 255 a 258, os quais tratam das audiências públicas²², que, por seu turno, baseiam-se no art. 58, § 2º, II, da CF²³. Esse regimento possibilita, para cada convidado, um lapso temporal de 20 (vinte) minutos para a sua exposição, permitindo a interpelação pelo prazo de 03 (três) minutos, facultadas a réplica e a tréplica (art. 255, §§ 2º e 3º, RICD) (CÂMARA OS DEPUTADOS, 1989), disposições inexistentes no RISTF. Cabia, portanto, ao Ministro relator fixar livremente o prazo em que cada interlocutor poderá se manifestar (art. 154, § único, III, RISTF) (STF, 2009), porém sem debates diretos entre os expositores que possibilitem réplica ou tréplica.

²² “Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteados.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.

Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.

Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem. Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989)

²³ “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...]” (BRASIL, 1988).

Apenas em 2009 as audiências públicas foram regulamentadas no âmbito do Supremo pela Emenda Regimental nº 29, a qual atribuiu competência ao presidente ou ao relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII do regimento interno. Isso permitia “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” (STF, 2009) debatidas no Tribunal, cujo procedimento a ser observado consta do art. 154, § único, do RISTF.

Questiona-se, todavia, se delegar a competência sobre o controle de constitucionalidade a representantes, no caso, juízes não eleitos sobre os atos dos Poderes Legislativo, seria compatível com os valores democráticos; questionamento esse respondido por Mendes (2012):

O controle de constitucionalidade seria desejável porque cortes configurariam ‘fóruns deliberativos singulares’. Seriam, em outras palavras, espaços que privilegiam o argumento à contagem de votos, foros decisórios que se caracterizam, essencialmente, pelo esforço de persuadir e a abertura a ser persuadido por meio de razões imparciais. (MENDES, 2012, p. 55)

Os magistrados não possuem mais o simples papel de serem *bouche de la loi*, ou “bocas da lei”, como acenado por Montesquieu (2012). Suas funções superam a simples reprodução das normas escritas, e abrangem atividades interpretativas e, — por que não — deliberativas. No controle de constitucionalidade, essas atividades deliberativas são denominadas de “fatos legislativos” ou “fatos gerais” e possuem a função de oferecer razões de ordem empírica para uma decisão política e se distinguem dos “fatos adjudicativos”, que provam somente questões particulares. Tais fatos são chamados de “legislativos” porque correspondem ao tipo que legisladores consideram no processo de criação do direito (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p. 340-341).

As audiências públicas no âmbito do STF têm sido cada vez mais ressaltadas como potenciais fontes de criação do direito através do diálogo e da deliberação. A deliberação é tida como “uma forma exigente de interação no processo de tomada de decisão, por meio do qual razões de um tipo específico são trocadas na tentativa de persuadir e alcançar o consenso” (MENDES, 2012, p. 61). A sua realização, no entanto, ainda causa estranheza e questionamentos, por serem ambientes de participação deliberativa, por incorporarem a participação da sociedade civil no âmbito

das suas decisões, ou, ainda, por se tratarem somente de um mero *pro forma*, com resultados mais teóricos do que práticos.

Com a finalidade de complementar a pesquisa iniciada com a análise quantitativa das audiências públicas efetuadas durante o trâmite das ações constitucionais — uma vez que não houve possibilidade de acompanhar *in loco* as referidas audiências —, realizou-se uma pesquisa descritiva de cunho qualitativo baseada na averiguação empírica dos eventos transmitidos de forma on-line e pela análise das respectivas atas. As pesquisas de caráter qualitativo, segundo Minayo (2001), fundamentam-se em aspectos da realidade não quantificados, assim como motivos, aspirações e valores os quais correspondem a um espaço dos processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Buscou-se comparar os dados observados nas 29 (vinte e nove) audiências públicas realizadas, evidenciando as situações de maior relevância ou destoantes, para fins de verificar se os referidos meios de deliberação, no controle de constitucionalidade brasileiro, constituem de fato exemplos de democracia participativa e se são promotores de legitimação democrática.

As notas taquigráficas e os acórdãos prolatados foram obtidos no sítio eletrônico (*site*) oficial do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente no espaço destinado às “Audiências Públicas”²⁴. Os vídeos visualizados tanto no sítio eletrônico em questão quanto no canal da TV Justiça no Youtube, denominado “TV Justiça Oficial”²⁵.

Iniciando pelo despacho de designação e forma de publicitação das audiências públicas, a partir da oitava, a qual abordava sobre o novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil, o STF passou a publicar os despachos no seu sítio eletrônico, informando a data e o local de realização, bem como o prazo para habilitação, além do endereço eletrônico (e-mail) para o qual os documentos ou manifestações poderiam ser previamente enviados. Às demandas solicitadas por e-mail deveriam ser indicados o nome e os temas que se pretendem abordar, juntamente aos documentos, demonstrando a pertinência para com as dúvidas no despacho convocatório. A partir de então, também se passou a informar que as audiências seriam transmitidas pela TV JUSTIÇA e Rádio JUSTIÇA, em respeito ao art. 154, parágrafo único, V, do

²⁴ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>>.

²⁵ Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UC0qlZ5jxxueKNzUERcrlINw>>.

RISTF, assim como pelas demais emissoras que assim o requeressem, cujos pedidos deveriam ser encaminhados à Secretaria de Comunicação Social (STF, s.d.).

Nas convocações de número 9 a 12 (Tabela 2) inseridas no *site* não constaram todos os dados de forma simples, exigindo que os interessados procurassem ulteriormente prazos de habilitação ou entrassem em contato diretamente por e-mail ou telefone para tanto. A partir da décima terceira convocação tornou-se praxe deixar de forma visível as datas de inscrição, inclusive com as suas eventuais prorrogações, ou o respectivo *link*, de forma a tornar a busca simples e célere; exceção feita às audiências de número 20 e 24 (Tabela 2). Todavia, ainda não resta claro como é feita a seleção dos habilitados para manifestação.

Em diversas convocações, os Ministros solicitaram que, juntamente ao requerimento de inscrição ou à indicação do expositor, fosse anexado o respectivo currículo e o resumo da tese a ser defendida (STF, s.d.), o que induz a crer que a seleção se baseie nesses requisitos. Entretanto, grande parte das convocações nada menciona a respeito. Uma vez que se solicita o envio de todos os documentos correlatos, quando a demanda é realizada eletronicamente, acredita-se que a escolha se baseie nesses. Mesmo assim, essa subjetividade nos critérios de seleção e a ausência de informações a respeito dos requisitos para habilitação se traduzem em pouca transparência do Supremo para com os cidadãos, sendo passível de crítica: “Seletividade, e não inclusão orienta a compreensão do texto. Nesse sentido, apenas um subconjunto da sociedade poderia ser considerado textualmente relevante para a permissão legislativa de convocação de uma audiência pública” (LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018, p. 339). Isso, pois, não permite aos cidadãos tomarem conhecimento da justificativa das escolhas realizadas e eventualmente as impugnarem.

Quanto às audiências em si, constatou-se a existência de um formalismo intrínseco ao Tribunal. Outrossim, verificou-se o distanciamento dos Ministros dos participantes, que ocupam uma mesa específica, e também do público presente, diversamente do que se esperaria de um ambiente de debate público. Aos fundos, a localização dos prepostos dos meios de comunicação. Mesmo que seja disponibilizado o máximo de assentos possível aos interessados em assistir às manifestações, não há, de fato, uma proximidade entre os atores envolvidos. O seu desenho organizacional permanece aquele o de um tribunal, com locais previamente dispostos para Ministros se acomodarem, distantes dos demais (Figura 7).

Figura 7 – Organização espacial nas audiências públicas



Fonte: FERREIRA, 2018. Foto: Carlos Moura/SCO/STF.

As apresentações também são previamente definidas e com textos e tempos previamente estipulados; além do distanciamento dos demais participantes, impossibilitados de realizar questionamentos de forma espontânea ou de manifestar-se livremente, sob pena de serem advertidos.

Exceção a isso foi visto apenas na audiência pública da lei de Direitos Autorais e também sobre o Código Florestal. Assim, excepcionalmente, após os aplausos dirigidos a um determinado expositor sobre direitos autorais, o ministro Fux disse: “...normalmente num julgamento, não permitimos palmas, mas aqui é um ambiente democrático, então vou fazer de conta que não é realmente uma etapa do julgamento” (GUIMARÃES, 2020, p. 256).

Constatou-se, sim, a existência de manifestações com posicionamentos contrários, ou seja, há escolha democrática dos habilitados para apresentar esclarecimentos técnicos. É possível analisar claramente a existência de posicionamentos divergentes e assistir às suas explanações a respeito, o que condiz com a argumentação do Min. Luís Roberto Barroso no despacho convocatório referente ao ensino religioso nas escolas públicas, ao informar a intenção da Corte em “[...] instaurar efetivo diálogo com a sociedade, abrindo-se para os variados pontos de vista sobre a questão

e possibilitando a obtenção de subsídios para o equacionamento da controvérsia constitucional” (STF, 2015). Mas a sensação trazida é que se presencia um ambiente adversarial, nos padrões de um processo judicial, não em um ambiente dialógico como esperado. Isso, além de impossibilitar a fragmentação da matéria em subtemas — o que poderia trazer consigo uma evolução do conhecimento — impede a livre troca de posicionamento.

Além disso, a maior parte das convocações não define o ponto específico que será abordado durante a audiência, o que permitiria uma maior especificidade e aprofundamento, eis que o período colocado à disposição dos *experts* não seria utilizado para abordagem de assuntos paralelos ao que o relator busca. Raros são os casos em que isso ocorre, observados apenas em atos realizados pelos Min. Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Dias Toffoli. Nas audiências convocadas pelo Min. Gilmar Mendes ele especificou, desde o princípio os pontos que deveriam ser aprofundados, e fragmentou os assuntos que seriam abordados, evitando divagações sobre temas correlatos e permitindo que os esclarecimentos fossem realizados especificamente quanto aos pontos controversos. Estratégia semelhante foi utilizada pelo Min. Luís Roberto Barroso na ADI nº 4.439. Na ocasião da sua convocação esclareceu que os expositores deveriam se manifestar exclusivamente sobre:

(i) as relações entre o princípio da laicidade do Estado e o ensino religioso nas escolas públicas, (ii) as diferentes posições a respeito dos modelos confessional, interconfessional e não-confessional e do impacto de sua adoção sobre os sistemas públicos de ensino e sobre as diversas confissões religiosas e posições não-religiosas, e (iii) as diferentes experiências dos sistemas estaduais de educação com o ensino religioso (STF, 2015)

O mesmo padrão foi seguido pelo Min. Dias Toffoli quando questionou temáticas correlatas à aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil, em especial quando esse for invocado pela própria vítima ou por seus familiares. Determinou que as manifestações dos *experts* se restringissem à possibilidade de a vítima ou seus familiares invocarem a aplicação do direito ao esquecimento na esfera civil e à definição do conteúdo jurídico desse direito, harmonizando-se [...] “os princípios constitucionais da liberdade de expressão e do direito à informação com aqueles que protegem a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade da honra e da intimidade” (STF, 2017).

O art. 154 VI do RISTF determina que “os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência” (STF, 2009). Isso possibilita que os Ministros tenham acesso a todo o conteúdo em uma segunda oportunidade, o que permite uma leitura acurada das transcrições em momento oportuno. Porém, provavelmente apoiados nessa possibilidade, os Ministros pouco participam das audiências, nas quais, na maior parte das vezes, encontram-se somente o relator e, eventualmente, o detentor do cargo de Presidente do STF na ocasião. Os estudos empíricos trouxeram a constatação da ausência de ministros e ministras nas audiências públicas e a falta de interação entre eles e os expositores (VESTENA, 2012), o que inviabiliza um diálogo social entre o Tribunal e a sociedade.

Não obstante, nos discursos acalorados dos Ministros favoravelmente à realização das audiências públicas como legitimadoras da democratização das decisões do STF em virtude da participação popular, verifica-se, muitas vezes, da leitura dos acórdãos que os Ministros não utilizaram nas suas decisões as argumentações que foram trazidas ao seu conhecimento durante as audiências públicas, como constatado no discurso do Min. Ayres Britto, o que resulta em uma perda de da qualidade democrática do instituto.

Da leitura de diversas decisões emanadas pelo STF também se verifica uma espécie de soberba e individualismo entre os Ministros. Além de não constarem referências aos esclarecimentos prestados durante as audiências, em diversas ocasiões ainda depara-se com decisões pré-prontas que são simplesmente lidas durante o julgamento, sem qualquer debate que pudesse induzir a um maior consenso entre os julgadores. Mendes (2012) elaborou um quadro bem definido (Tabela 3) em que aponta as tarefas de uma corte deliberativa, divididas em fases bem definidas.

Tabela 3 – Tarefas de uma corte deliberativa

Fases deliberativas	Tarefas deliberativas
1. Pré-decisional	Contestação pública
2. Decisional	Interação colegiada
3. Pós-decisional	Decisão escrita deliberativa

As fases apontadas pelo autor correspondem a uma corte deliberativa do tipo ideal. Isso significa que o Tribunal pode, por exemplo, responder aos critérios de deliberatividade em uma das fases e não nas outras. Ao averiguar de modo mais cauteloso cada uma das etapas apresentadas, constata-se que, principalmente nas últimas duas, não há uma delimitação temporal específica, mas uma inter-relação (MENDES, 2012, p. 60).

A primeira fase — pré-decisional — diz respeito ao ajuizamento da demanda e à interação com o órgão julgador, seja de forma oral ou escrita. Nesse estágio encontram-se incluídas as audiências públicas, pois além da interação voluntária dos envolvidos, nada impede que o próprio órgão julgador tenha questionamentos, requeira perícia ou convide especialistas no tema para trazer maiores elucidações técnicas do caso. Finaliza-se quando esgotadas as possibilidades de intervenção e argumentação, seja pelas partes envolvidas ou por terceiros.

A segunda fase — decisional — marca o debate entre os julgadores, buscando uma decisão que melhor adeque a realidade fática apontada com a interpretação mais apropriada da legislação vigente ou, na sua falta, com os princípios norteadores do direito. Não se trata de uma competição, mas de uma interação entre os componentes do colegiado, sujeitando-os a ouvir os demais e acolher ou dissentir as razões expostas pelos seus pares. O que deve ser priorizado é o comprometimento do colegiado em construir uma decisão coletiva e que responda aos anseios sociais. Mesmo que uma unanimidade nas decisões se demonstre de difícil realização, o comprometimento com um debate aberto e desprovido de ataques mútuos se demonstra o melhor percurso a ser seguido para a sustentação do status democrático da decisão proferida.

Já a terceira e última etapa — fase pós-decisional —, se configura na decisão escrita em si, proveniente dos compromissos éticos e do debate deliberativo entre os membros do colegiado. Objetiva-se que a decisão emanada nessa etapa transmita o caráter unitário da Corte, respeitando-se as opiniões contrárias, e não uma série de vozes dissidentes e contraditórias. Além disso, esperara-se que seja condizente com os princípios norteadores do direito e proferida em um procedimento harmônico com os ideais democráticos.

Ocorre, todavia, que essa visão não é transmitida pelo Supremo, tendo em vista que “A Corte Suprema brasileira é uma corte extremamente não cooperativa e

individualista”²⁶ (SILVA, 2013, p. 576). Isso porque inicialmente foram depositadas muitas expectativas nas audiências públicas como forma de acréscimo do poder deliberativo e, por conseguinte, democrático do Supremo no decorrer da fase pré-decisional. Mas a ausência de diálogo e, ainda agravado pela falta de interesse dos próprios Ministros em participar dos debates e escutar as falas dos detentores de expertise nos temas abordados, não é somente fator de preocupação pela ausência de diálogo social, mas de redução da legitimidade das próprias decisões proferidas.

Diante dos subsídios obtidos, pode-se considerar que as ferramentas utilizadas pelo STF são adequadas, porém insuficientes para que seus objetivos sejam alcançados. O ponto principal verifica-se pelas audiências não possuírem, da forma como estão hoje estruturadas, a promoção de significativo incremento na capacidade deliberativa do STF. Isso não significa que o Supremo não seja uma corte deliberativa, mas tem sido realizado de forma superficial, o que expõe seu déficit de legitimidade. Isso, em virtude das regras processuais e da praxe adotada, é incoerente com o desempenho deliberativo que se espera da Corte Suprema.

Tais quesitos foram trazidos à evidência não para concluir o tema, mas com o intento de trazer mais questionamentos, abrindo espaço para futuras pesquisas a respeito de uma agenda de revisão institucional no Supremo Tribunal Federal.

²⁶ “*The Brazilian Supreme Court is an extremely uncooperative and individualistic court*”, em livre tradução. O autor afirma que o STF não se demonstra como um local de deliberação racional e, como base de comparação, acena como referência a Corte Constitucional Alemã.

5 CONCLUSÃO

A partir dos dados obtidos e informações discutidas, conclui-se que a democracia trata de regime de governo em que o controle político é exercido pelo povo, através da soberania popular. Na condição de direito de quarta geração, a democracia é uma evolução do desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais e absorve em si a importância da manutenção dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito. Dessa feita, constata-se que a democracia trata de um regime de governo, com peculiar complexidade, a qual engloba a ordem constitucional e administrativa, inclusive o equilíbrio nos poderes do Estado.

A democracia participativa, apresentada no art. 1º, § único da Constituição, se baseia em quatro elementos: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da soberania popular, o princípio da soberania nacional e o princípio da unidade da Constituição. Isso a torna condizente com a ideia de deliberatividade, ou seja, apresenta-se como um novo modelo em que, diversamente da democracia representativa, os interessados em uma determinada decisão podem ser ouvidos pelas entidades encarregadas de tomá-la em um espaço aberto e favorável ao diálogo.

De fato, a democracia participativa representou uma evolução daquela representativa, que fracassou em responder à necessidade de garantir a tutela dos direitos individuais e difusos. Constatou-se, assim, que somente através de uma maior participação da sociedade na tomada de decisões, ocorreriam maiores e melhores resultados aos anseios populares.

Além da democracia participativa, as tecnologias de informação e comunicação (TICs), em especial na rede virtual, apresentaram influências positivas nos sistemas democráticos atuais, uma vez que a internet facilita o processo de obtenção de informações a respeito dos trâmites das ações constitucionais, dos seus despachos de convocação, temas e divulgação das datas das audiências públicas. Na vertente comunicativa, promove a transmissão de notícias, bem como convocações, vídeos e atas; o que pode servir de instrumento de incentivo à participação civil nos assuntos políticos, tendo em vista a praticidade da sua utilização e os custos reduzidos. As TICs impactaram largamente os processos perante o STF, permitindo uma maior celeridade nas suas tramitações e transparência nas suas ações, ampliando, por conseguinte, a sua legitimidade.

Nos sistemas democráticos atuais a internet pode ser um importante instrumento para facilitar a manifestação e que mais aproxima os cidadãos dos representantes, pois é um dos meios de comunicação que apresentam menos impedimentos e barreiras para os indivíduos se manifestarem. Por essas e outras razões, o acesso aos meios tecnológicos e a internet podem ser vistos hoje como um direito humano, tema que pode ser aprofundado em um próximo estudo.

Não se pode negar que tanto a democracia participativa quanto o incremento do uso das TICs, no Poder Judiciário, foram consequência da ampliação do seu papel após o período de redemocratização brasileiro e do advento da Constituição, que instituiu e delimitou, em seu art. 102, as competências do STF. Propiciou, ainda, um fortalecimento da sua legitimidade, principalmente ao embuti-lo de competência para o julgamento das ações constitucionais, na condição de guardião da lei, permitindo a participação da sociedade civil nos seus atos.

Refletiu-se sobre a relação entre essa participação da sociedade e o que ocorre durante as audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, durante as ações de controle de constitucionalidade de normas e atos provenientes dos poderes Executivo e Legislativo; ocasião em que são ouvidos *experts* em temas complexos, cujas manifestações podem influenciar na deliberação dos órgãos julgador.

Apoiado pela legislação infraconstitucional e pelo seu Regimento Interno determinou-se ao STF a realização de audiências públicas com a oitiva de *experts* com o evidente intento de pluralizar o debate na Corte Constitucional brasileira. Todavia, por mais que haja interesse em realiza-las, tendo em vista as vinte e nove audiências realizadas entre 2007 e 2020, não se constata a existência de participação popular como buscada na democracia participativa: livre e aberta ao diálogo entre os atores sociais envolvidos.

Vários fatores afetam esse questionamento, conforme já fundamentado na pesquisa em evidência, os quais reduzem a legitimidade das ações do Supremo. Inicialmente, constata-se a necessidade de um refinamento dos mecanismos de convocação, os quais não demonstram clareza e transparência, principalmente no que diz respeito aos critérios de habilitação e admissibilidade para a participação nas audiências públicas. Há obscuridade na sua seleção, ou seja, pouca transparência na forma de classificação dos habilitados a se manifestarem, além de não permitirem a sua impugnação.

Outro ponto deficitário presente na estrutura organizacional das audiências públicas é a disposição dos lugares dos atores sociais e a impossibilidade de manifestação da plateia presente, além da nítida apresentação opositiva entre os grupos com ideias contrária. Não se constata a existência de um debate ou um diálogo construtivo; tem-se, ao contrário, lados opostos que se digladiam para verificar quem vencerá ao final. Diante da ausência de diálogo e interação construtiva entre os participantes de audiências pré-decisionais, toda a sociedade perde. Busca-se, portanto, tanto o aprimoramento do momento da troca de argumentos, quanto a maneira como esses expositores devem participar, de forma a se obter a evolução dessa ferramenta constitucional.

Da mesma forma, percebe-se que há um individualismo em diversos julgamentos, que se desvirtuam do intento inicialmente proposto: as audiências devem ser utilizadas como fundamento técnico para as decisões do Colegiado, ao qual é intrínseco o dever de produzir decisões unitárias e condizentes com os princípios norteadores do direito durante a fase decisional. Mesmo havendo divergências, essas devem ser esclarecidas, apontadas e respeitadas, sob pena de decréscimo da legitimidade dos seus julgamentos.

O presente trabalho intencionou também constatar as dificuldades com vista, senão à solução dos problemas, ao menos à superação dos obstáculos contornáveis. Isso significa que serão necessários novos ajustes, novas visões e novos posicionamentos do próprio STF, como responsável pelo exercício do controle de constitucionalidade e garantidor dos princípios constitucionais. Destaca-se a necessidade de uma maior conscientização dos Ministros quanto à importância do diálogo e da troca de visões entre os pares, deixando de lado o individualismo em prol do espírito de deliberação.

Também se torna fundamental a valorização das audiências públicas pelo que elas representam: a busca de maiores elucidações através da escuta de especialistas nas questões colocadas em discussão, sobre as quais os Ministros não possuem um profundo conhecimento. Isso, por si só, já traria resultados positivos e favoráveis aos anseios da sociedade, atualmente desacreditada nas instituições.

Se a esses pontos for somada uma alteração no seu regimento interno, de forma a incluir regras de maior transparência quanto à habilitação de manifestantes, de utilização das TICs e de aprofundamentos dos debates — tanto com os experts e quanto com os pares — as implicações seriam não somente uma maior celeridade

nos processos, como certamente um aumento da legitimidade das decisões proferidas. Porém, urge agilidade para que tais mudanças ocorram, uma vez que diante das transformações constantes na sociedade provenientes da rápida evolução do mundo digital, também são necessárias adaptações mais ágeis nas instituições para que propiciem uma maior participação social.

Tais quesitos foram trazidos a evidência não para concluir o tema, mas com o intento de trazer mais questionamentos, abrindo espaço para futuras pesquisas a respeito de uma agenda de revisão institucional no Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UnB, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, F. **O novo constitucionalismo latino-americano: soberania, separação de poderes e sistema de direitos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FILHO, Roberto Fragale; LOBAO, Ronaldo (Org.). **Constituição & Ativismo Judicial: Limites e Possibilidades da Norma Constitucional e da Decisão Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BEÇAK, Rubens. O evoluir da democracia moderna e o exercício da deliberatividade. In: **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho**. São Paulo: Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, n. 1, p. 05 -27, 2011. Disponível em: <
http://www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno_18_2013.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen V. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. v. 1. 11. ed. Brasília: UNB, 1998. p. 319-329.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional no Brasil. **Estudos avançados**. v. 14. n. 40. São Paulo, set./dez. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2008.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300016>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 191, de 16 de janeiro de 1936**. Regula o processo do mandado de segurança. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-191-16-janeiro-1936-543259-publicacaooriginal-53414-pl.html>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2 ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

CARVALHO, Ernani. Política constitucional no Brasil: a ampliação dos legitimados ativos na constituinte de 1988. In: **Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito** Rio de Janeiro: Escola da Magistratura Regional Federal (EMARF). TRF 2ª Região, dezembro de 2010. Disponível em: <<https://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/revistaemarfseminario.pdf#page=98>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: volume 1.** Tradução de Roneide Venancio Majer. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança.** Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: la crisis de la democracia liberal.** Madri: Alianza Editorial, 2017.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias.** Tradução de Lydia Cristina. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

CONSTANT, Benjamin. **Textos escolhidos.** Marcel Gauchet (Org.). Tradução de Loura Silveira. Paris, França: Le Livre de Poche, 1980. Disponível em: <<https://www.libertarianism.org/publications/essays/liberty-ancients-compared-moderns>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática.** Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição.** Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: USP, 2005.

DAHL, Robert Alan. **¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 2004.

DINIZ, Maria M. H. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro interpretada.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DWORKIN, R. **O império do direito.** Tradução de Jéferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fortes, 1999. Título original: Law's empire.

FAGUNDES, C. C.; CHAMANIEGO, S. B. da S. A ideia de Justiça em Amartya Sen e a razoável duração do processo. **Revista Pensamento Jurídico: FADISP**, v. 8, 2015, p. 112-129. Disponível em:

<<https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/26>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; RECONDO, F. **Onze Supremos: o Supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

FERRAJOLI, 2014. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana**. Tradução de Alexander Araújo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Lola. Em 1º dia de audiência sobre aborto, STF começa a ouvir sociedade civil sobre descriminalização. **GN - Gênero e número**, 4 de agosto de 2018. Disponível em: < <http://www.generonumero.media/em-1o-dia-de-audiencia-sobre-aborto-stf-comeca-ouvir-sociedade-civil-sobre-descriminalizacao/>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

FLAIN, Valdirene Silveira. **A inclusão digital como direito fundamental passível de viabilizar a participação cidadã**. 2017. 150 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2017.

FUZ, Luiz. **Jurisdição constitucional: democracia e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Caracas: FMG-P, 2002.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: **Internet e Participação Política no Brasil**. MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs). Porto Alegre: Sulina, 2017.

GOULART, Gil Monteiro; SILVA, Rosane Leal da Silva. Construção colaborativa e multissetorial: o marco civil da internet e a inédita experiência de regulação no Brasil. In: **Revista de Direito e garantias fundamentais**. v. 16. n. 2, p. 201-222, jun./dez. 2015. Faculdade de Direito de Vitória -FDV. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: < <http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/684>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. In: **Revista Direito e Praxis**. Rio de Janeiro, v. 1. n. 1p. 236-271, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/36633>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Tradução de Marcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HELD, **Modelos de democracia**. 3. ed. Tradução de María Hernández. Madri: Alianza Editorial, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/56328/35017>> Acesso em: 22 mai. 2020.

LIPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MACHADO, Costa. **Código de Processo Civil interpretado e anotado**. São Paulo: Manole, 2006.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. **Jurisdição Constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, p. 54-73, 2012.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001

MONDIN, Battista. **Introdução à filosofia: problemas, sistemas, autores, obras**. 12. ed. Tradução de J. Rernard. São Paulo: Paulus, 2001.

MONTESQUIEU, Charles-Louis De Socondat. **Do espírito das leis**. Tradução de Gabriela de Andrada Dias Barbosa. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza politica**. Torino, Italia: Fratelli Bocca, 1923. Disponível em: <<https://archive.org/details/elementidiscienz00moscuoft>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A Questão Fundamental da Democracia**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6. ed. v. 21. São Paulo: Revista dos tribunais, 2000.

NORRIS, Pippa. *Digital Divide: Civic Engagement, Information: poverty and the internet in democratic societies*. New York: Cambridge University Press, 2001.

OBER, Josiah. *The original meaning of "democracy": capacity to do things, not majority rule*. Oxford: Blackwell Publishing, 2008. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8675.2008.00471.x>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru: EDUSC, 2005

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Daniel Giotti de. Intranquilidades, positivismo jurisprudencial e ativismo jurisdicional na prática constitucional brasileira. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras Complementares de Direito Constitucional**. Teoria da Constituição. Salvador: Jus Podium, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

PLATÃO, **Protágoras**, Tradução de Carlos Alberto Nunes. Belém: UFPA, 2002.

PLATÃO. **A República**. Tradução de J. Guinsburg. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965.

PLATÃO. **O político**. Tradução de Carmen Isabel Leal Soares. Lisboa, Portugal: Círculo de Leitores, 2008.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2014.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi; OLIVEIRA, Rafael Santos de; SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues. O aprimoramento do direito de petição sob a perspectiva das novas mídias digitais. In: **Revista de Informação Legislativa - RIL**, Brasília, n. 217, jan/mar. 2018, p. 181-202. Disponível em <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57215248/ril_v55_n217_p181.pdf?1534737492=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_aprimoramento_do_direito_de_peticao_so.pdf&Expires=1591744019&Signature=BdsJFS6MwfRoF6vmfJSfNXH9dDSC82ZlpNfqnzjQ2t5xHFa4p9codmhCpaWSWCB3qOoinY~xnmDPDodZ7BK~Slo5GRp~jxi3phb7xwoqyFWCk4OLmColuxBMnXHi2f0X9fflbcfDvHvwd-L~OCeVdSNOy2AYfacY4tn7sjJ0vgJ3MmdCzoBk29-vn98z0sbsFLBuJQp7c-K4SHDLA9s0dpuYQxXNwWfoJkUE~G9Fb6LgZnCXGBivBX82sVmRqCTVewTg-wuoeVOmh8XRRML6JBdO-CmNJYDJ3YVBTmYBASIUOIB4tror89RIla9vVLo-7->

8fn~3ikXi7rJ7jbA7ipw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em: 18 mar. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político. Tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R. (Coord). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

SÁNCHEZ, Alfonso Ayala (Coord.). **Democracia em la era digital**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar la democracia: reinventar el Estado**. Quito: Aby-Yala, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume 1 - o debate contemporâneo. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: que é o Terceiro Estado?. Aurélio Vander Bastos (Org.). Tradução de Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, Jéssica Dandhara da Mata e. A influência das tecnologias de informação e comunicação – TICs – nas democracias contemporâneas e na participação cidadã. In: **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. v. 1, n. 6, p. 120-145, 2012. Disponível em: <<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/85>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de Participação Democrática no uso da Internet pelos Governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**. v. XI, n. 2. p. 450-468. Campina, Outubro, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Deciding without deliberating*. In: **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 3, jun. 2013, p. 557-584. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2013-ICON-11-Deciding-Deliberating.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. In: **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4144/2927>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

SOUZA, José Antônio de C. R (Org.). **O reino e o sacerdócio: o pensamento político na Alta Idade Média**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995

STRECK, Lenio; MORAES, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição da audiência pública na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937/SP**. Dispõe sobre a proibição do uso de amianto, 31 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/multimedia/detalhe-do-video/2012/12/audiencia-publica-amianto-ericson-bagatin>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.510**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 29 de 05 de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=583645#87%20-%20AC%D3RD%C3O%20-%20improcedente>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Despacho convocatório de audiência pública na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.439/DF**. Dispõe sobre o ensino religioso em escolas públicas, 10 de março de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Despacho_convocatorio__ENSINO_RELIGIOSO_EM_ESCOLAS_PUBLICAS.pdf>. Acesso em 02 mai. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Despacho convocatório de audiência pública no Recurso Extraordinário nº 1.010.606/RJ**. Dispõe sobre a aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil, em especial quando esse for invocado pela própria vítima ou por seus familiares, 10 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/DespachoDireitoAoEsquecimento.pdf>>. Acesso em 02 mai. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Emenda Regimental nº 29, de 18 de fevereiro de 2009**. Acrescenta dispositivos ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/emendaregimental029-2009.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento Interno**. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso: em 16 mar. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 663, de 12 de março de 2020**. Estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaPresidenciaStf/anexo/Resoluc807a771o.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo aprova manifestação de “amicus curiae” em julgamento de ADI. In: **Notícias STF**, 26 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=61765>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 15 ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. São Paulo: Vozes, 2013.

TST. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Constituição de 1988 consolidou direitos dos trabalhadores**. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/constituicao-de-1988-consolidou-direitos-dos-trabalhadores>. Acesso em: 02 mar. 2020.

VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

VESTENA, Carolina Alves. Audiências públicas: Diagnóstico empírico sobre os limites da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RB EC**. n.24. Belo Horizonte: Fórum, p. 973-1020, 2012.

VIANNA, Luís Werneck. Judiciário, constituição e democracia no Brasil. In: **Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito** Rio de Janeiro: Escola da Magistratura Regional Federal (EMARF). TRF 2ª Região, dezembro de 2010. Disponível em: <<https://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/revistaemarfseminario.pdf#page=98>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ANEXOS

ANEXO A

LEI Nº 9.868, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1999.

Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

CAPÍTULO II DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Seção I Da Admissibilidade e do Procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (Vide artigo 103 da Constituição Federal)

- 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 a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
 - V - o Governador de Estado ou o Governador 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.
- Parágrafo único. (VETADO)

Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Art. 4º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial.

Art. 5º Proposta a ação direta, não se admitirá desistência.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 6º O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Parágrafo único. As informações serão prestadas no prazo de trinta dias contado do recebimento do pedido.

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

§ 1º (VETADO)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.

Art. 9º Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º O relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição.

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

Seção II

Da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação. (Vide ADO Nº 26)

Capítulo II-A
(Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

Seção I
(Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Da Admissibilidade e do Procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

Art. 12-A. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão os legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Art. 12-B. A petição indicará: (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

I - a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa; (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

II - o pedido, com suas especificações. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, se for o caso, será apresentada em 2 (duas) vias, devendo conter cópias dos documentos necessários para comprovar a alegação de omissão. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Art. 12-C. A petição inicial inepta, não fundamentada, e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Art. 12-D. Proposta a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não se admitirá desistência. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Art. 12-E. Aplicam-se ao procedimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições constantes da Seção I do Capítulo II desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 1º Os demais titulares referidos no art. 2º desta Lei poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 2º O relator poderá solicitar a manifestação do Advogado-Geral da União, que deverá ser encaminhada no prazo de 15 (quinze) dias. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 3º O Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, terá vista do processo, por 15 (quinze) dias, após o decurso do prazo para informações. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Seção II

(Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

Art. 12-F. Em caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 1º A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 2º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 (três) dias. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 3º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela omissão inconstitucional, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Art. 12-G. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União, a parte dispositiva da decisão no prazo de 10 (dez) dias, devendo solicitar as informações à autoridade ou ao órgão responsável pela omissão inconstitucional, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I do Capítulo II desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Seção III

(Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

Da Decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

Art. 12-H. Declarada a inconstitucionalidade por omissão, com observância do disposto no art. 22, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 1º Em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 2º Aplica-se à decisão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, o disposto no Capítulo IV desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

CAPÍTULO III
DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

Seção I
Da Admissibilidade e do Procedimento da
Ação Declaratória de Constitucionalidade

Art. 13. Podem propor a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal: (Vide artigo 103 da Constituição Federal)

I - o Presidente da República;

II - a Mesa da Câmara dos Deputados;

III - a Mesa do Senado Federal;

IV - o Procurador-Geral da República.

Art. 14. A petição inicial indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo questionado e os fundamentos jurídicos do pedido;

II - o pedido, com suas especificações;

III - a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato normativo questionado e dos documentos necessários para comprovar a procedência do pedido de declaração de constitucionalidade.

Art. 15. A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial.

Art. 16. Proposta a ação declaratória, não se admitirá desistência.

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação declaratória de constitucionalidade.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 19. Decorrido o prazo do artigo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral da República, que deverá pronunciar-se no prazo de quinze dias.

Art. 20. Vencido o prazo do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações

adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º O relator poderá solicitar, ainda, informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma questionada no âmbito de sua jurisdição.

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

Seção II Da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade

Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo.

Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perda de sua eficácia.

CAPÍTULO IV DA DECISÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

Art. 22. A decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros.

Art. 23. Efetuado o julgamento, proclamar-se-á a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos seis Ministros, quer se trate de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade.

Parágrafo único. Se não for alcançada a maioria necessária à declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, estando ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento, este será suspenso a fim de aguardar-se o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o número necessário para prolação da decisão num ou noutro sentido.

Art. 24. Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória.

Art. 25. Julgada a ação, far-se-á a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato.

Art. 26. A decisão que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta ou em ação declaratória é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória.

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 29. O art. 482 do Código de Processo Civil fica acrescido dos seguintes parágrafos:

"Art. 482.

§ 1º O Ministério Público e as pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela edição do ato questionado, se assim o requererem, poderão manifestar-se no incidente de inconstitucionalidade, observados os prazos e condições fixados no Regimento Interno do Tribunal.

§ 2º Os titulares do direito de propositura referidos no art. 103 da Constituição poderão manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto de apreciação pelo órgão especial ou pelo Pleno do Tribunal, no prazo fixado em Regimento, sendo-lhes assegurado o direito de apresentar memoriais ou de pedir a juntada de documentos.

§ 3º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir, por despacho irrecorrível, a manifestação de outros órgãos ou entidades."

Art. 30. O art. 8º da Lei nº 8.185, de 14 de maio de 1991, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 8º

I -

.....

n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face da sua Lei Orgânica;

.....

§ 3º São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade:

o Governador do Distrito Federal;

II - a Mesa da Câmara Legislativa;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - a Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Distrito Federal;

V - as entidades sindicais ou de classe, de atuação no Distrito Federal, demonstrando que a pretensão por elas deduzida guarda relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais;

VI - os partidos políticos com representação na Câmara Legislativa.

§ 4º Aplicam-se ao processo e julgamento da ação direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios as seguintes disposições:

I - o Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade;

II - declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Lei Orgânica do Distrito Federal, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias, e, tratando-se de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias;

III - somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Distrito Federal ou suspender a sua vigência em decisão de medida cautelar.

§ 5º Aplicam-se, no que couber, ao processo de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face da sua Lei Orgânica as normas sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal."

Art. 31. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de novembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
José Carlos Dias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.11.1999

ANEXO B

LEI Nº 9.882, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1999.

Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; (Vide ADIN 2.231-8, de 2000)

II – (VETADO)

Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

II - (VETADO)

§ 1º Na hipótese do inciso II, faculta-se ao interessado, mediante representação, solicitar a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República, que, examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo.

§ 2º (VETADO)

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado;

II - a indicação do ato questionado;

III - a prova da violação do preceito fundamental;

IV - o pedido, com suas especificações;

V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

§ 2º Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias.

Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na argüição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada. (Vide ADIN 2.231-8, de 2000)

§ 4º (VETADO)

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias.

§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a argüição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.

Art. 7º Decorrido o prazo das informações, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os ministros, e pedirá dia para julgamento.

Parágrafo único. O Ministério Público, nas argüições que não houver formulado, terá vista do processo, por cinco dias, após o decurso do prazo para informações.

Art. 8º A decisão sobre a argüição de descumprimento de preceito fundamental somente será tomada se presentes na sessão pelo menos dois terços dos Ministros.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 9º (VETADO)

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

§ 1º O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente.

§ 2º Dentro do prazo de dez dias contado a partir do trânsito em julgado da decisão, sua parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União.

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Art. 12. A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental é irrecurável, não podendo ser objeto de ação rescisória.

Art. 13. Caberá reclamação contra o descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do seu Regimento Interno.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 3 de dezembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
José Carlos Dias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 6.12.1999

ANEXO C

EMENDA REGIMENTAL Nº 29, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009

Acrescenta dispositivos ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL faz editar a Emenda Regimental, aprovada pelos Senhores Membros da Corte em Sessão Administrativa realizada em 11 de fevereiro de 2009, nos termos do art. 361, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno.

Art. 1º O art. 13 do Regimento Interno passa a vigorar com acréscimo dos incisos XVII e XVIII, renumerando-se o subseqüente para inciso XIX:

“Art. 13.

XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.

XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou em qualquer processo em curso no âmbito da Presidência.

XIX – praticar os demais atos previstos na lei e no Regimento.”

Art. 2º O art. 21 do Regimento Interno passa a vigorar com acréscimo dos incisos XVII e XVIII, renumerando-se o subseqüente para inciso XIX:

“Art. 21.

XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante.

XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria.

XIX – praticar os demais atos que lhe incumbam ou sejam facultados em lei e no Regimento.”

Art. 3º Ficam acrescentados ao art. 154 do Regimento Interno o inciso III e o parágrafo único:

“Art. 154.

III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os artigos 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento.

Parágrafo único. A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento:

I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;

II - havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;

III – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;

IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;

V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela

Rádio Justiça;

VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;

VII – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência.”

Art. 4º Fica acrescido ao art. 363 do Regimento Interno o inciso III:

“Art. 363.....

III – Despacho – para designar a realização de audiência pública de que trata o art. 13, XVII, deste Regimento.”

Art. 5º Esta Emenda Regimental entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro GILMAR MENDES

Este texto não substitui a publicação oficial.

ANEXO D

RESOLUÇÃO N. 663 DE 12 DE MARÇO DE 2020.

Estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 363, inc. I, do Regimento Interno, e

CONSIDERANDO os termos da Informação SIS 1163847, lançada nos autos do Processo Administrativo eletrônico 003266/2020,

CONSIDERANDO que a classificação da situação mundial do Novo Coronavírus como pandemia significa o risco potencial de a doença infecciosa atingir a população mundial de forma simultânea, não se limitando a locais que já tenham sido identificadas como de transmissão interna,

CONSIDERANDO a necessidade de se manter a prestação dos serviços públicos e, no caso do STF, a prestação jurisdicional,

CONSIDERANDO que não há evidências de transmissão do vírus em pessoas que ainda não apresentaram sintomas,

CONSIDERANDO que o COVID-19 tem taxa de mortalidade que se eleva entre idosos e pessoas com doenças crônicas,

CONSIDERANDO que a adoção de hábitos de higiene básicos aliado com a ampliação de rotinas de limpeza em áreas de circulação são suficientes para a redução significativa do potencial do contágio,

RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Art. 2º Qualquer servidor, colaborador, estagiário, juiz ou Ministro do Tribunal que apresentar febre ou sintomas respiratórios (tosse seca, dor de garganta, mialgia, cefaleia e prostração, dificuldade para respirar e batimento das asas nasais) passa a ser considerado um caso suspeito.

Art. 3º Servidores, colaboradores, estagiários, juízes ou Ministros do Tribunal que chegarem de locais ou países com circulação viral sustentada e apresentarem febre ou sintomas respiratórios dentro de até 14 dias do retorno deverão procurar um serviço de saúde, caso os sintomas surjam fora do horário de expediente no Tribunal, ou a Secretaria de Serviços Integrados de Saúde (SIS), na hipótese de os sintomas surgirem durante o horário de expediente do servidor.

Parágrafo único. A SIS deverá adotar protocolo de atendimento específico para os casos suspeitos de COVID-19.

Art. 4º De forma excepcional, não será exigido o comparecimento físico para perícia médica daqueles que forem diagnosticados como caso suspeito ou confirmado e receberem atestado médico externo.

§ 1º Nas hipóteses do caput deste artigo, o servidor, estagiário, juiz ou Ministro do Tribunal deverá entrar em contato telefônico com a SIS e enviar a cópia digital do atestado para e-mail a ser divulgado internamente.

§ 2º Os atestados serão homologados administrativamente.

§ 3º O servidor, estagiário ou Ministro do Tribunal que não apresentarem sintomas ao término do período de afastamento deverão retornar às suas atividades normalmente, devendo procurar nova avaliação médica apenas se os sintomas persistiram.

Art. 5º Os servidores maiores de 60 anos e aqueles portadores de doenças crônicas que compõem risco de aumento de mortalidade por COVID-19 poderão optar pela execução de suas atividades por trabalho remoto, cujos critérios de medição serão firmados entre o servidor e o representante de sua unidade de lotação.

Parágrafo único. A condição de portador de doença crônica exigida no caput dependerá de comprovação por meio de relatório médico.

Art. 6º Os gestores dos contratos de prestação de serviço deverão notificar as empresas contratadas quanto à responsabilidade destas em adotar todos os meios necessários para conscientizar seus funcionários quanto aos riscos do COVID-19 e quanto à necessidade de reportarem a ocorrência de sintomas de febre ou sintomas respiratórios, estando as empresas passíveis de responsabilização contratual em caso de omissão que resulte em prejuízo à Administração Pública.

Parágrafo único. A SIS está excepcionalmente autorizada a prestar atendimento inicial aos funcionários de empresas terceirizadas que apresentarem febre ou sintomas respiratórios dentro das instalações do Supremo Tribunal Federal, devendo comunicar a Administração do Tribunal as eventuais ocorrências registradas com a indicação da empresa a que está vinculado o paciente, respeitado o sigilo médico.

Art. 7º A Secretaria de Administração e Finanças (SAF) aumentará a frequência de limpeza dos banheiros, elevadores, corrimãos e maçanetas, além de providenciar a aquisição e instalação de dispensadores de álcool gel nas áreas de circulação e no acesso a salas de reuniões e gabinetes. Art.

8º A SIS deverá organizar campanhas de conscientização dos riscos e das medidas de higiene necessárias para evitar o contágio pelo COVID-19.

Art. 9º A Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) deverá auxiliar as demais unidades do Tribunal quanto à adoção de videoconferência para a realização de reuniões e audiências.

Art. 10. Ficam temporariamente suspensos a visitação pública e o atendimento presencial do público externo que puder ser prestado por meio eletrônico ou telefônico.

Parágrafo único. No âmbito dos gabinetes dos respectivos Ministros, fica a critério de cada qual adotar restrições ao atendimento presencial do público externo ou visitação à sua respectiva área.

Art. 11. Fica temporariamente suspensa a entrada de público externo na Biblioteca Victor Nunes Leal e no Restaurante.

Art. 12. Nos dias de sessão de julgamento, somente terão acesso ao Plenário e às Turmas do Supremo Tribunal Federal as partes e os advogados de processos incluídos na pauta do dia, conforme divulgação das pautas de julgamento no site do Tribunal, e os participantes habilitados em audiências públicas.

§ 1º O Presidente de cada Turma e os Relatores de audiências públicas poderão adotar critério de acesso diverso da constante deste artigo.

§ 2º Havendo partes, advogados ou participantes de audiências públicas com sintomas visíveis de doença respiratória, estes serão conduzidos à SIS para avaliação médica antes da liberação do acesso ou como condição de permanência no Tribunal.

Art. 13. O Diretor-Geral da Secretaria fica autorizado a adotar outras providências administrativas necessárias para evitar a propagação interna do vírus COVID-19, devendo as medidas serem submetidas ao conhecimento da Presidência.

Art. 14. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a Procuradoria-Geral da República poderão indicar representantes para acompanhar a adoção das medidas restritivas instituídas por esta Resolução.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro DIAS TOFFOLI

ANEXO E

LEI Nº 191, DE 16 DE JANEIRO DE 1936²⁷

Regula o processo do mandado de segurança.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Dar-se-á mandado de segurança, para defesa de direito certo e incontestavel, ameaçado, ou violado, por acto manifestamente inconstitucional, ou illegal, de qualquer autoridade.

Parapho unico. Consideram-se actos de autoridades os das entidades autarchicas e de pessoas naturaes ou juridicas, no desempenho de serviços publicos, em virtude de delegação ou de contracto exclusivo, ainda quando transgridam o mesmo contracto.

Art. 2º O mandado não prejudica as acções petitorias competentes.

§ 1º A decisão do mandado de segurança não impede que a parte reitere a defesa de seu direito por acção competente, nem por esta pleiteie efeitos patrimoniaes não obtidos.

§ 2º Poderá renovar-se o pedido do mandado sómente quando a decisão denegatoria lhe não houver apreciado o merecimento.

§ 3º Cabe o mandado de segurança contra quem executar, mandar ou tentar executar o acto que o tenha provocado.

Art. 3º O direito de requerer mandado de segurança extingue-se depois de 120 dias, contados da sciencia do acto impugnado.

Art. 4º Não se dará mandado de segurança quando se tratar:

- I - de liberdade de locomoção, exclusivamente;
- II - de acto de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução, fiança ou deposito;
- III - de questão puramente politica;
- IV - de acto disciplinar.

Art. 5º Compete processar e julgar originariamente o pedido do mandado de segurança;

- I - nos casos de competencia da Justiça Federal:
 - a) contra actos do Presidente da Republica, de Ministro de Estado ou de seu presidente - á Côrte Suprema;
 - b) contra actos de quaesquer outras autoridades federaes, inclusive legislativas; e de entidades autarchicas, institutos ou empresas que dirijam ou explorem serviços creados e mantidos ou delegados pela União - aos tribunaes ou juizes federaes de primeira instancia;
 - c) contra acto de juiz ou tribunal federal, ou do seu presidente - ao mesmo juiz, ou ao tribunal pleno;

²⁷ Texto legislativo em sua forma original.

II - nos casos de competencia da Justiça Eleitoral, aos tribunales e juizes designados nas leis de sua organização;

III - nos casos de competencia da Justiça local:

a) contra actos das autoridades determinadas na lei de organização judiciaria - á Côrte de Appellação. Quando o acto impugnado fôr da Côrte de Appellação, de alguma de suas Camaras, ou de seu presidente, ou de outro juiz, será competente o tribunal que a lei de organização judiciaria determinar;

b) nos demais casos - ao juiz competente do civil.

Paragrapho unico. No Districto Federal e no Territorio do Acre, será competente a propria Côrte plena, nos casos mencionados na parte final do n. III, a.

Art. 6º Só o titular de direito certo e incontestavel, ameaçado ou violado, poderá, por pessoa habilitada da forma do decreto n. 20.784, de 14 de novembro de 1931, com as modificações ulteriores, requerer mandado de segurança.

§ 1º Sempre que o direito ameaçado ou violado seja certo e incontestavel, mas não se tenha individualizado o titular respectivo, cabendo, indeterminadamente, a uma ou mais dentre determinadas pessoas, qualquer destas poderá votar mandado de segurança para que o mesmo direito seja garantido a alguma dellas.

§ 2º Quem tiver o seu direito certo e incontestavel, ameaçado ou violado, em consecuencia de ameaça ou violação feita a direito igualmente certo e incontestavel de terceiro, poderá notificar, opportunamente, esse mesmo terceiro para que impetre mandado de segurança, afim de salvar o seu direito, sob pena de responder pela plena indemnização das perdas e danos decorrentes da omissão.

Art. 7º A petição inicial, em tres vias, conterà:

- a) o nome, o estado civil, a profissão e o domicilio do impetrante;
- b) exposição circumstanciada do facto;
- c) demonstração de ser o direito allegado certo e incontestavel;
- d) indicação precisa, inclusive pelo nome, sempre que possivel, da autoridade a quem se attribua o acto impugnado;
- e) referencia expressa, ao texto constitucional ou legal em que se funde o direito ameaçado ou violado por aquelle acto;
- f) o pedido de garantia ou de restauração do direito.

§ 1º Dever-se-á instruir a petição, quando necessario, com documentos probatorios do direito allegado e da sua ameaça ou violação. Á segunda e á terceira vias da petição inicial juntará o requerente copias authenticas de todos os documentos.

§ 2º Se o requerente afirmar que documento, necessario á prova de suas allegações, se acha em repartição publica, ou em poder de autoridade, que lhe não dê a certidão respectiva, o juiz requisitará, por officio, a sua exhibição, em original ou em copia authenticada, no prazo, que fixar, de 3 a 8 dias, uteis. Se a autoridade, indicada pelo requerente, fôr a coactora, a requisição se fará no mesmo officio em que se lhe pedirem informações; se se tratar de outra autoridade, a requisição lhe será dirigida preliminarmente, aguardando-se a decisão do incidente para se pedirem informações nos termos do art. 8º, § 1º.

§ 3º Nos casos do paragrapho precedente, se a autoridade não attender á requisição, poderá o impetrante, nos tres dias subsequentes á terminação do prazo fixado, requerer, nos mesmos autos, justificação, por testemunhas do allegado, com citação do Ministerio Publico e dos representantes da pessoa juridica de direito publico interessada, e da pessoa ou entidade a que attribua o acto impugnado. A justificação não exclue outras diligencias que o juiz possa determinar, nem elide a responsabilidade da autoridade a que se fizera a requisição.

§ 4º Sempre que a autoridade enviar copia do documento, ou fôr por ella extrahida em juizo, o impetrante pagará os emolumentos que seriam devolvidos pela certidão.

Art. 8º A inicial será desde logo indeferida quando não fôr caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos desta lei.

§ 1º Conhecendo do pedido, o juiz immediatamente:

a) mandará citar o coactor, por official do juizo, ou por precatória, afim de lhe ser entregue a segunda via da petição inicial, com a respectiva copia dos documentos;

b) encaminhará, por officio, em mão do official do juizo ou pelo correio, sob registo, ao representante judicial, ou, na falta, ao representante legal de pessoa juridica de direito publico interno, interessada no caso, a terceira via da petição inicial com a respectiva copia dos documentos.

§ 2º Se se tiver juntado aos autos, documentos requisitado na forma do art. 7º, § 2º, ou prestado a justificação autorizada pelo art. 7º, § 3º, serão annexadas á segunda e á terceira vias da petição inicial, copias extrahidas pelo escrivão, dessas mesmas peças.

§ 3º Na contrafé de citação, a que se refere a letra *a* do § 1º, assim como no officio de que trata a letra *b* do mesmo paragrapho, será fixado o prazo de dez dias uteis, que correrá em cartorio, depois de juntar-se aos autos a contrafé e o recibo do officio, para apresentação da defesa e das informações reclamadas.

§ 4º Quando o destinatario do officio recusar recebê-lo, ou dar-lhe recibo, o official do juizo, que tenha sido portador do mesmo officio, ou o funcionario postal competente, certificará o occorrido; e a certidão será junta aos autos para as effeitos do paragrapho precedente.

§ 5º Logo que expedir o officio de que trata o § 1º, *b*, o escrivão juntará aos autos copia authenticada do mesmo.

§ 6º Findo o prazo do § 3º, o escrivão fará os autos conclusos com as allegações e informações recebidas, ou sem ellas.

§ 7º Se, pelas informações, o juiz verificar que o acto foi ou vae ser praticado por ordem de autoridade que, pela sua hierarchia, esteja sujeita a outra jurisdicção, mandará remetter o processo ao juiz do tribunal competente.

§ 8º O juiz proferirá o julgamento dentro em cinco dias depois que receber os autos.

§ 9º Quando se evidenciar, desde logo, a relevancia do fundamento do pedido, e decorrendo do acto impugnado lesão grave irreparavel do direito do impetrante, poderá o juiz, a requerimento do mesmo impetrante, mandar; preliminarmente, sobreestar ou suspender o acto alludido.

Art. 9º Serão representados:

a) a União, na Corte Suprema, pelo Procurador Geral da Republica; na Justiça eleitoral e na Justiça militar, pelos órgãos do Ministerio Publico respectivos; nos demais juízos e tribunaes, pelo Procurador Seccional que fôr designado - na Justiça federal, pelo juiz do feito, e, nas Justiças locais, pelo Procurador da Republica;

b) os Estados e os Municipios, em primeira e em segunda instancias, na conformidade das leis respectivas;

c) o Districto Federal, em qualquer instancia, por seus procuradores, na forma da legislação em vigor.

Art. 10. Julgando improcedente o pedido, o juiz:

a) transmittirá, em officio, por mão do official do juízo, ou pelo Correio, sob registro, o inteiro teor da sentença ao representante legal da pessoa juridica de Direito, publico, interno, interessada, e no caso do art. 1º, paragrapho unico, tambem ao representante legal da pessoa que praticou o acto impugnado;

b) fará expedir, *incontinenti*, como titulo executorio em favor de que o impetrou, o mandado de segurança, determinando as providencias especificadas na sentença contra a ameaça ou a violencia.

Paragrapho unico. Recebendo a copia da sentença, o representante da pessoa juridica de direito publico, sob pena de responsabilidade, ou, no caso do art. 1º, paragrapho unico, o representante da pessoa que praticou o acto impugnado, sob pena de desobediencia, dará immediatamente as providencias necessarias para cumprir a decisão judicial.

Art. 11. Cabe recurso, dentro em cinco dias, contados da intimação, da decisão que indeferir "*in limine*" o pedido ou que, afinal, conceder ou denegar o mandado. O recurso não terá efeito suspensivo, subindo, porém, nos proprios autos originarios.

§ 1º O recurso poderá ser interposto pelo impetrante, pela pessoa juridica de direito publico interno interessada, ou pelo coactor.

§ 2º Para a Côrte Suprema caberá recurso ordinario nos casos do art. 76, nº 2, II, *a, b*, e recurso extraordinario nos do mesmo art. n. 2, III.

Art. 12. O recorrente e o recorrido terão successivamente, por tres dias cada um, vista dos autos, afim de offerecerem allegações e documentos.

§ 1º Concluzos os autos, em seguida, ao juiz, em quarenta e oito horas, manterá elle, ou não, a decisão recorrida, mandando que, num ou noutro caso, subam os auto, á instancia superior, sem mais allegações.

§ 2º Recebidos os autos na instancia superior, serão preparados, dentro em cinco dias uteis, pena de deserção, e immediatamente distribuidos e conclusos ao relator designado. Este os apresentará em mesa, na primeira sessão subsequente, procedendo-se ao julgamento.

§ 3º Quando a decisão da instancia superior conceder o mandado, ou confirmar o de que fôra suspensa a execução, proceder-se-á na conformidade do art. 10; quando o cassar, logo se fará a communição a que se refere o mesmo artigo, expedindo-se contramandado para intimação do impetrante e do coactor; quando confirmar a concessão do mandado, já expedido, far-se-á apenas a communição, nos termos já alludidos.

§ 4º Resalvado o recurso extraordinario, quando cabivel, á decisão do recurso sómente se poderão oppôr embargos da declaração.

Art. 13. Nos casos do art. 8º, § 9º, e art. 10, poderá o Presidente da Côrte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Côrte de Appellação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa juridica de direito publico interno interessada, para evitar lesão grave á ordem, á saude ou á segurança publica, manter a execução do acto impugnado até ao julgamento do feito, em primeira ou em segunda instancias.

Art. 14. Nos casos de competencia originaria da Côrte Suprema ou da Côrte de Appellação, caberá ao relator designado a instrucção do processo, procedendo-se ao julgamento em Côrte Plena.

Art. 15. Em caso de urgencia, o pedido de mandado de segurança, com os requisitos desta lei, poderá transmittir-se por telegramma, ou radiogramma, bem assim as communicações, mandados e quaesquer determinações de juiz ou Côrte.

§ 1º Os originaes serão sempre apresentados á agencia expedidora com as firmas reconhecidas por tabellião da localidade, e, esta circumstancia declarada no despacho.

§ 2º Quando o mandado fôr transmittido por telegramma ao juiz competente da localidade, este fará autuar o telegramma e expedir outro mandado, em que se transcreverá o teor daquelle, afim de ser cumprido por officiaes do Juizo.

§ 3º Quando requerido por telegramma o mandado, caberá ao escrivão do feito extrahir copias do mesmo telegramma para os fins do art. 8º, § 1º, a, b.

Art. 16. O processo do mandado de segurança prefere a qualquer outro, salvo o *habeas corpus*; póde iniciar-se e correr em férias, e admite a intervenção de terceiro como assistente de qualquer das partes.

Art. 17. Os prazos ou termos estabelecidos nesta lei são continuos e improrogaveis e a transgressão ou inobservancia de qualquer delles, além, das communicações estabelecidas nas leis de processo, acarretará, para o juiz, escrivão e representantes do Ministerio Publico, a pena de suspensão de suas funcções até sessenta dias.

Parapho unico. Os prazos fixados para apresentação de documentos (art. 7º, § 2º) ou para prestação de informação (art. 8º, § 3º), poderão ser ampliados pelo juiz, até o triplo, attendendo a difficuldade, ou demora, notoria de communicações, ou a outras circumstancias especiaes que reconheça.

Art. 18. Esta lei será communicada por telegramma aos Governadores e Interventores dos Estados, afim de ser immediatamente publicada em todo o Paiz.

Art. 19. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 16 de janeiro de 1936, 115º da Independencia e 48º da Republica.

GETULIO VARGAS

Vicente Ráo