

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

JÚLIA BERNARDES

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE ÀS AMEAÇAS AO ESTADO
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO:**

Uma análise das medidas adotadas pela Suprema Corte no Inquérito 4.828/DF

**FRANCA
2024**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

JÚLIA BERNARDES

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE ÀS AMEAÇAS AO ESTADO
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO:

Uma análise das medidas adotadas pela Suprema Corte no Inquérito 4.828/DF

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Linha de pesquisa: Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos

Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo.

FRANCA
2024

B522s	Bernardes, Júlia O Supremo Tribunal Federal frente às ameaças ao Estado Democrático Brasileiro : uma análise das medidas adotadas pela Suprema Corte no Inquérito 4.828/DF / Júlia Bernardes. -- Franca, 2024 103 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: Murilo Gaspardo 1. Direito. 2. Democracia. 3. Supremo Tribunal Federal. 4. Inquérito 4.828/DF. I. Título.
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JÚLIA BERNARDES

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE ÀS AMEAÇAS AO ESTADO
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO:**

Uma análise das medidas adotadas pela Suprema Corte no Inquérito 4.828/DF

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania
Linha de pesquisa: Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos
Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo.

Aprovado em 07 de dezembro de 2023

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo.
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UNESP/Franca)

2ª Examinadora: Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto
Faculdade de Ciências e Letras (UNESP/Araraquara)

3ª Examinadora: Profa. Dra. Ester Gammardella Rizzi
Escola de Artes, Ciências e Humanidades (USP)

Franca/SP
2024

Impacto potencial desta pesquisa

Este trabalho apresenta dados empíricos sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal em um dos Inquéritos que, tramitando sob sua supervisão, repercute diretamente no cenário político nacional. Alinhando-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), espera-se que possa contribuir para os estudos acerca da crise de legitimidade enfrentada pelo Tribunal, trazendo destaque à sua atuação investigativa.

Potential impact of this research

This work presents empirical data on the Brazilian Supreme Court's performance in one of the Inquiries that is being processed under its supervision and has a direct impact on the national political scene. Aligning itself with 16 Sustainable Development Goal (SDG), of the United Nations (UN) 2030 Agenda, it is expected that it can contribute to studies about the legitimacy crisis faced by the Court, highlighting its investigative activities.

Para Silvia, Francisco e Giuseppe, minha origem e destino.

AGRADECIMENTOS

Finalizo este projeto com a certeza de que, sem o incentivo e apoio de muitos, não teria sido possível. Cabe a mim, portanto, agradecer a cada uma das pessoas que gentilmente se interessou, ouviu, opinou e contribuiu, direta ou indiretamente, para a conclusão desta pesquisa.

Agradeço, em especial, ao Giuseppe, com quem compartilho os sonhos e a vida há quase uma década. O grande responsável por semear em mim o interesse pelo mundo acadêmico, que nutre com intenso carinho. Nesta jornada, foram incontáveis os dias compartilhando ideias, frustrações, possibilidades, teorias, medos e angústias. Obrigada pela escuta atenta e carinhosa, pelas palavras de conforto, pela preocupação constante e pelo impulso para seguir em frente.

Agradeço, também, aos meus pais, Silvia e Francisco, meus grandes incentivadores. Obrigada por abraçarem os meus planos como se seus fossem, respeitarem e entenderem minhas ausências durante o caminho, e vibrarem genuinamente com minhas conquistas. É um enorme privilégio saber que sempre terei com quem contar e, principalmente, para onde voltar.

Registro, ainda, o meu muito obrigada aos meus colegas de mestrado, àqueles que reencontrei e aos que conheci pelo caminho, os quais, sem dúvidas, tornaram o percurso mais leve e o processo de escrita menos solitário. Obrigada pela companhia, apoio e auxílio ao longo de todos esses anos, e por compartilharem comigo suas experiências e conhecimentos.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Murilo Gaspardo, exemplo de profissional e pesquisador, a quem espero ter conseguido retribuir à altura a confiança em mim depositada. Agradeço a leitura atenta e cuidadosa deste trabalho, os direcionamentos e sugestões e por ter tornado minha trajetória acadêmica fonte de estímulo e inquietações.

A todos que compartilham comigo o presente, meus mais sinceros agradecimentos.

BERNARDES, Júlia. **O Supremo Tribunal Federal frente às ameaças ao Estado Democrático brasileiro**: uma análise das medidas adotadas pela Suprema Corte no Inquérito 4.828/DF. Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspar do. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2024.

RESUMO

As instituições enfrentam, na atualidade, o desafio de combater as consequências oriundas de um período de declínio democrático, constatado em âmbito global. Na realidade jurídico-institucional brasileira, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Supremo Tribunal Federal o papel de zelar pelos direitos e valores por ela consagrados, dentre os quais se insere a proteção ao Estado Democrático de Direito. Ocorre que, nos últimos anos, o Tribunal assumiu um papel de destaque no cenário político nacional, adotando posturas e entendimentos que passaram a ser objetos de críticas, especialmente pela possibilidade de configurarem excesso aos limites de sua atuação. Partindo-se desse cenário, o objetivo central deste trabalho é analisar se, em sua atuação no Inquérito 4.828/DF, instaurado para a investigação da prática de atos antidemocráticos, o Supremo Tribunal Federal teria agido em consonância com suas prerrogativas institucionais. Realizou-se, para tanto, a revisão bibliográfica de temas como as transformações recentemente observadas nos regimes democráticos, em âmbito global e nacional, suas consequências, e as movimentações realizadas pelo STF ao longo do tempo, culminando no protagonismo político atualmente assumido. Em sequência, passou-se à análise empírica do procedimento, no qual se observou que, em regra, o Tribunal assumiu uma postura deferente, atuando dentro dos limites de sua reserva institucional e amparada por fundamentos legais, nas decisões em que se determinou a instauração do expediente e a realização de diligências. Por outro lado, alguns aspectos procedimentais são questionáveis, o que ocorre, especialmente, na escolha do relator, na opção pela tramitação dos autos pelo meio físico, e na complacência com a excessiva interferência por parte da mídia. No mesmo sentido, a determinação, ao final, de instauração de ofício de três novos Inquéritos, a serem conduzidos no âmbito do próprio Tribunal, afastando-se de recomendação formulada pela Procuradoria-Geral da República, permite a sustentação da hipótese de que o Tribunal teria agido de forma usurpadora, ultrapassando os limites da responsividade, e avançando, sem a devida justificativa normativa, sobre as funções de outras instituições, postura que, por si só, pode representar riscos ao regime democrático nacional.

Palavras-chave: atos antidemocráticos; Supremo Tribunal Federal; Inquérito 4.828/DF.

ABSTRACT

Institutions currently face the challenge of combating the consequences of a period of democratic decline, observed globally. In the Brazilian legal-institutional reality, the 1988 Federal Constitution gave the Supreme Court the role of ensuring the rights and values enshrined in it, among which is the protection of the Democratic Rule of Law. It turns out that, in recent years, the Court has assumed a prominent role in the national political scene, adopting positions and understandings that have become objects of criticism, especially due to the possibility of exceeding the limits of its activities. Based on this scenario, the main objective of this work is to analyze whether the Brazilian Supreme Court acted in line with its institutional prerogatives in its role in the investigative procedure called “Inquiry 4.828/DF”, established to investigate the practice of undemocratic acts. To this end, a bibliographical review of topics such as the transformations recently observed in democratic regimes, at a global and national level, their consequences, and the movements carried out by the STF over time, culminating in the political protagonism currently assumed. Next, we proceeded to an empirical analysis of the procedure, in which it was observed that in the decision to open the procedure and in the decisions that authorized the required measures, the Court assumed a deferential stance, acting within the limits of its institutional reserve and supported by legal foundations. On the other hand, some procedural aspects are questionable, which occurs, especially, in the choice of the rapporteur, in the option to process the case through physical means, and in the complacency with excessive interference on the part of the media. In the same sense, the determination, in the end, to open ex officio three new Inquiries, to be conducted within the scope of the Court itself, departing from the recommendation expressly formulated by the Attorney General's Office, allows the support of the hypothesis that the The Court would have acted in a usurping manner, exceeding the limits of responsiveness, and advancing, without due normative justification, on the functions of other institutions, a stance that, in itself, could represent risks to the national democratic regime.

Key-words: undemocratic acts; Brazilian Supreme Court; Inquiry 4.828/DF.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1- DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA À EMERGÊNCIA DE MOVIMENTOS ANTIDEMOCRÁTICOS PELO MUNDO.....	17
1.1 A vulnerabilidade dos regimes democráticos em âmbito global: possíveis causas do declínio democrático observado em democracias tidas como consolidadas.....	21
1.2 O processo de declínio democrático brasileiro.....	29
1.3 A responsabilidade conferida ao Supremo Tribunal Federal pela Constituição Federal de 1988.....	38
CAPÍTULO 2 – O PODER JUDICIÁRIO NO REGIME DEMOCRÁTICO: POSSIBILIDADES E LIMITES À SUA ATUAÇÃO.....	43
2.1 A expansão do Poder Judiciário: elementos de distinção relativos ao Supremo Tribunal Federal.....	45
2.1.1 A ampla constitucionalização do direito e a progressiva postura ativa adotada pelo Supremo Tribunal Federal.....	47
2.1.2 A competência para o julgamento de altas autoridades.....	56
2.2 Os fenômenos da “supremocracia” e “ministocracia”.....	59
2.3 O STF durante o governo de Jair Bolsonaro.....	63
2.4 A atuação do STF por meio de Inquéritos.....	68
CAPÍTULO 3 – ENTRE AS AMEAÇAS AO REGIME DEMOCRÁTICO E A EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO: O INQUÉRITO 4.828/DF.....	73
3.1 Instauração e indicação do Ministro relator.....	75
3.1.1 Fatos e fundamentos legais das medidas.....	75
3.1.2 Uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições democráticas.....	79
3.2 Diligências determinadas.....	82
3.2.1 Fatos e fundamentos legais das medidas.....	82

3.2.2	Uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições democráticas.....	86
3.3	Decisão de arquivamento.....	89
3.3.1	Fatos e fundamentos legais da medida.....	89
3.3.2	Uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições democráticas.....	91
CONCLUSÃO.....		95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		99

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada a mais democrática e avançada da história constitucional brasileira, concretizou-se em um período de transição de um regime autoritário militar para um contexto de redemocratização. Estabeleceu-se, a partir de então, um sólido regime constitucional, motivo pelo qual mesmo os períodos de instabilidade econômica que se sucederam, ou os episódios de grande repercussão na esfera política, não tiveram o condão de desestabilizar o regime democrático ou impactar os fundamentos da Constituição.

A segurança do Estado Democrático brasileiro neste período foi destacada por constitucionalistas brasileiros a partir de episódios representativos como o processo de *impeachment* do ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello e o escândalo do Mensalão, os quais foram enfrentados e superados com base no marco normativo constitucional (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2019). No mesmo sentido, Przeworski (2020), no prefácio à edição brasileira de sua obra “Crises da democracia”, explica que o Brasil não aparece neste livro como um país onde a democracia poderia estar em crise porque, quando redigiu sua versão original, acreditava na solidez das instituições políticas brasileiras, sobretudo pelo respeito aos dispositivos constitucionais no processo de *impeachment* de Collor (1992) e pela alternância pacífica de poder ocorrida na passagem do cargo de Presidente da República de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

Ocorre que, se por um lado, é possível afirmar que, desde a Constituição Federal de 1988, o Brasil preenche todos os requisitos necessários para, formalmente, caracterizar-se como um regime democrático, por outro, há questões históricas que acompanham o Estado brasileiro desde os seus primórdios e que impactam a qualidade e a legitimidade do funcionamento das instituições. Neste sentido, a apropriação do Estado por interesses privados, a desigualdade e exclusão social e, especialmente, a persistência da mesma cultura política, com a ocupação dos espaços públicos por egressos da antiga ordem, são fatores que evidenciam que, embora o processo de redemocratização e a nova ordem constitucional tenham se instituído de forma sólida, não vieram acompanhados de um adensamento ético-político no âmbito social (GASPARDO, 2015).

Os reflexos negativos da permanência de uma cultura política e de um regime de pessoal oriundos de um período autoritário foram sentidos pela sociedade brasileira. Em 2013, especialmente com as expressivas manifestações populares que ocorreram em junho daquele ano, foi possível observar o surgimento de um movimento marcado pela expressão de profundo descontentamento da sociedade com o sistema político nacional, o qual, embora aparentemente

pacífico e estabilizado, desenvolveu-se à margem de uma efetiva participação por parte da sociedade (NOBRE, 2013).

Nos anos subsequentes, o descontentamento social se intensificaria. As pautas reivindicadas se alteraram, e assistiu-se ao ressurgimento de manifestações organizadas por grupos conservadores, pautados pelo discurso anticorrupção, pelo liberalismo radical e antiestatal, bem como pelo patriotismo, militarismo e mensagens antidemocráticas. Neste contexto, o descrédito enfrentado pelos sistemas partidário e institucional, somado à transformação comunicacional que estava sendo implementada, favoreceu a ascensão e a eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro ao cargo de Presidente da República, liderança política populista que, embora eleita sob as regras democráticas, apresentava-se abertamente como antissistema.

Embora seja possível afirmar que, pelo menos desde 2013, o Brasil já estivesse inserido um processo de gradativo questionamento popular à legitimidade das instituições democráticas, foi apenas com a eleição de um líder que reúne diversas das características apontadas por especialistas como indicativas de um processo de autocratização que o Estado Democrático de Direito, fundado com a Constituição de 1988, foi realmente ameaçado. No governo de Bolsonaro, assistiu-se a estímulos a ataques de multidões contra instituições e o endosso à violência por parte de seus apoiadores.

Diante da postura assumida pelo novo Chefe do Executivo e seus apoiadores, bem como da ausência de institucionalização dos mecanismos autoritários adotados, o Poder Judiciário se viu impelido a atuar por meio de providências extraordinárias, objetivando a defesa da Constituição e das instituições por ela consagradas (RÊGO; OLIVEIRA, 2023). Neste cenário, o Supremo Tribunal Federal assumiu especial posição de destaque, tendo em vista que, somado a um contexto mundial de progressiva expansão do Poder Judiciário, o regime constitucional de 1988 lhe conferiu a responsabilidade de proteger os direitos fundamentais e demais pressupostos da democracia. Assim, ao estipular um regime de direitos e princípios habilitadores do regime democrático que não podem ser suprimidos nem sequer por emendas à Constituição, ainda que respaldadas por largas majorias ou mesmo por manifestações diretas da população, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal a responsabilidade de zelar pela preservação desse núcleo essencial, que protege a democracia (VIEIRA, 2018).

Na ausência de uma disciplina teórica consistente sobre o combate de atos antidemocráticos já cometidos ou na iminência de acontecer, a defesa da democracia brasileira foi sendo realizada casuisticamente, sem os necessários esclarecimentos sobre as metodologias e os critérios utilizados pelos agentes envolvidos (RÊGO; OLIVEIRA, 2023). Neste contexto,

o Supremo Tribunal Federal, com fundamento no controvertido artigo 43 do seu Regimento Interno, passou a investigar atos de particulares que, em grupo ou individualmente, atentassem contra o regular exercício de competências constitucionais e legais de órgãos e autoridades públicas. Essas investigações se materializaram nos Inquéritos 4.781/DF e 4.828/DF, ambos sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, instaurados para averiguar a responsabilidade penal, respectivamente, pela divulgação de notícias fraudulentas (*fake news*), denúncias caluniosas, ameaças e infrações destinadas a atingir a honorabilidade e a segurança do próprio Supremo, e pela prática de atos antidemocráticos.

O objetivo central deste trabalho, a partir da conjuntura acima delineada, é analisar se, em sua atuação no Inquérito 4.828/DF, instaurado para a investigação da prática de atos atentatórios ao Estado Democrático de Direito, o Supremo Tribunal Federal teria agido em consonância com suas prerrogativas institucionais, assim entendidas como aquelas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, ou se, ao contrário, teria empregado medidas que não estariam dentro do âmbito de sua competência, extrapolando, assim, os limites de suas atribuições. Busca-se, em síntese, responder à seguinte pergunta de pesquisa: a atuação do STF na investigação de atos antidemocráticos por meio do Inquérito 4.828/DF encontra amparo nas funções que são atribuídas a essa instituição pelo ordenamento jurídico brasileiro?

A análise empírica qualitativa do procedimento é antecedida por um estudo bibliográfico acerca das transformações observadas no regime democrático nos últimos anos em âmbito global e nacional, o qual busca apresentar o contexto no qual se observou o surgimento dos movimentos populares que constituem o objeto do Inquérito. Neste sentido, o primeiro capítulo busca identificar e descrever, a partir das diversas teorias explicativas existentes, como teria se dado a emergência de movimentos antidemocráticos pelo mundo. Indica-se, ainda, as variadas correntes existentes acerca da possível existência de uma crise da democracia, em contraponto àquelas que entendem se estar diante apenas de uma oscilação natural do regime democrático. Tendo em vista que a análise de cada realidade é parte imprescindível para o estabelecimento de uma compreensão mais precisa do fenômeno, realiza-se, após uma exposição do tema em âmbito global, um destaque ao histórico democrático nacional, enfatizando-se os fenômenos e episódios nos quais seria possível observar a gênese da atual conjuntura nacional.

Em seguida, passa-se a uma análise da evolução temporal da atuação do Supremo Tribunal Federal, revisando informações relativas aos dispositivos jurídicos que norteiam o seu funcionamento, aos contextos políticos que impactaram a sua atuação e a relação dinâmica entre ambos, conforme método de mapeamento de arranjo jurídico-institucional proposto por Bucci

e Gasparido (2024). Neste sentido, o segundo capítulo busca pormenorizar a atuação do Supremo Tribunal Federal no cenário nacional, a quem a Constituição Federal de 1988 atribuiu o papel de guardião dos direitos e valores por ela consagrados. Para tanto, descreve-se o processo de expansão do Poder Judiciário, observado em âmbito global, e os elementos que, segundo a literatura especializada, tornariam o Supremo Tribunal Federal um caso de distinção, seja em termos de escala ou de natureza. São destacados, neste momento, a ampla constitucionalização do direito e a progressiva postura ativa adotada pelo Tribunal, a competência para o julgamento de altas autoridades, a ampla legitimidade para acessar o Supremo, e a recente expansão da atuação do STF por meio de inquéritos.

Após a realização da revisão bibliográfica acima destacada, passa-se ao exame empírico do procedimento, adotando-se uma perspectiva jurídico-dogmática¹. Isso porque a análise a ser realizada no âmbito do Inquérito 4.828/DF decorre da constatação de que o sistema normativo prevê e delimita, previamente, as funções que são atribuídas ao STF na estrutura do Estado Democrático de Direito brasileiro. Assim, o que se busca é verificar se a atuação da instituição no Inquérito sob análise ocorreu no âmbito e dentro dos limites trazidos por essas previsões. Trata-se, portanto, de apuração da legalidade e da legitimidade da atuação do Tribunal no procedimento em comento, a ser realizada a partir do confronto entre o exame das providências adotadas e o referencial teórico e normativo previamente analisado.

Assim, o terceiro capítulo corresponde a uma análise empírica qualitativa do Inquérito 4.828/DF. A escolha do procedimento investigativo se deu em razão de seu objeto, qual seja, a averiguação da responsabilidade penal pela prática de atos antidemocráticos, bem como em razão do contexto no qual se insere. A atuação do STF por meio de inquéritos passou a se destacar a partir do Inquérito 7.481/DF (Inquérito das *Fake News*), momento em que o Tribunal se propôs a atuar, ao mesmo tempo, nos papéis de investigador e órgão julgador, o que foi alvo de significativas críticas nos âmbitos acadêmico e midiático. O Inquérito 4.781/DF, contudo, tramita em autos físicos e sob segredo de justiça, o que impossibilita a sua análise. Assim, é acerca do Inquérito 4.828/DF, instaurado em sequência ao primeiro e com ele ao final apensado, que este trabalho se desenvolve, buscando analisar a relação entre os limites institucionais de atuação do STF e a adoção de medidas excepcionais diante de um potencial risco ao regime democrático brasileiro.

1 Entende-se como tal, em consonância com o que preconiza Dias e Gustin (2006), não aquela que está voltada apenas para o interior do ordenamento jurídico, mas sim que trabalha com as relações normativas de forma externa, a partir de elementos e relações observáveis na vida.

A análise bibliográfica, base estruturante dos dois primeiros capítulos, terá como foco, essencialmente, artigos científicos e livros publicados pela literatura especializada, tendo em vista a especificidade e atualidade do tema, além de sua repercussão e alcance a nível mundial. O exame documental se dará quando da análise do Inquérito 4.828/DF, encontrado na íntegra no sítio eletrônico oficial do Supremo Tribunal Federal (<http://portal.stf.jus.br/>), e englobará o exame de quatro momentos: i) instauração; ii) escolha do Ministro relator; iii) diligências determinadas; e iv) decisão de arquivamento.

Dessa forma, a análise realizada por este trabalho buscará identificar, a partir dos fundamentos encontrados nesses quatro estágios do procedimento investigativo adotado como objeto de estudo, se o STF atuou dentro dos limites de suas atribuições institucionais. A análise será feita a partir de conceitos e categorias analíticas extraídas do referencial teórico abordado nos capítulos anteriores. Como o que se propõe é uma análise de legalidade e legitimidade, e não de eficácia e/ou efetividade, serão analisadas, em cada um deles, as seguintes categorias: a) contexto fático que deu ensejo à adoção da medida; b) fundamento legal adotado, o qual não se esgota em eventuais dispositivos legais apontados, abrangendo a integralidade da argumentação jurídica (teorias, princípios e precedentes) utilizada para sustentar a medida; c) uso das prerrogativas do Tribunal; e d) grau de deferência ou responsividade aos demais Poderes e instituições democráticas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho empírico, que se desenvolve por meio do procedimento de análise de conteúdo. Em consonância com o entendimento trazido por Dias e Gustin (2006), para a aplicação desse procedimento, dissocia-se os dados e informações extraídas do objeto de estudo das condições gerais em que foram produzidos, inserindo-os em um novo contexto, formado pelos objetivos da pesquisa. Esses dados, então, serão analisados por meio de um sistema de conceitos analíticos, previamente elaborado a partir do referencial adotado, e que irá servir como referência conceitual para a realização de inferências. Trata-se de procedimento que tem grande relevo para a compreensão da relação existente entre aspectos contextuais e legislação e/ou decisões judiciais, o que é exatamente o que se propõe com a presente pesquisa (DIAS; GUSTIN, 2006).

Optou-se, portanto, pela realização de estudo sobre as medidas adotadas pelo STF no âmbito do Inquérito 4.828/DF para, a partir da análise de dados empíricos, realizar um trabalho teórico-conceitual. Assim, da análise realizada, pretende-se extrair conclusões teóricas, construídas a partir do referencial teórico já consolidado acerca do tema, com vistas à verificação da legalidade e legitimidade da atuação do Poder Judiciário enquanto instituição

democrática responsável pela garantia do Estado Democrático de Direito e segurança jurídica no Brasil.

Uma vez realizada a análise de conteúdo, como método de abordagem, adotou-se o método jurídico dogmático dedutivo, o qual propõe que se alcance uma conclusão a partir da ideia de subordinação (DIAS; GUSTIN, 2006). Para tanto, levanta-se como premissas: a) a existência de atos antidemocráticos no Brasil como consequência de um contexto político e social observável em âmbito nacional e internacional; e b) as prerrogativas do Supremo Tribunal Federal em sua atuação na coibição de atos atentatórios ao Estado Democrático de Direito. A partir delas, analisa-se o Inquérito 4.828/DF, buscando-se verificar se, neste procedimento investigativo, o Tribunal teria atuado dentro dos limites de suas prerrogativas institucionais ou se, por outro lado, excedeu o âmbito de sua atuação, o que pode, ao mesmo tempo, ter reflexos positivos e negativos à democracia brasileira.

Trata-se de investigação interdisciplinar, que busca a coordenação de conteúdos pertencentes a diversas disciplinas, dentre elas: Teoria Geral do Estado, Direito Constitucional, e Ciência Política. A sede epistemológica se dará no âmbito das relações entre direito e política, tendo em vista que a atual possibilidade de crise da democracia representativa tem como elementos centrais a anti-institucionalidade de líderes autoritários e os riscos de disfuncionalidade das instituições democráticas no cumprimento de seu papel de mediação da conflituosidade social, fenômenos que vêm sendo apontados em diversos Estados, de culturas e histórias diferentes, aparentando ser mais um desafio contemporâneo da organização democrática do que um contexto circunscrito a algumas realidades nacionais.

Por fim, constituem referências epistemológicas deste trabalho a busca por um conhecimento realista sobre o Estado, em especial, sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal enquanto protetor do Estado Democrático de Direito, e a adoção de uma abordagem interdisciplinar, e não formalista, do tema.

CAPÍTULO 1- DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA À EMERGÊNCIA DE MOVIMENTOS ANTIDEMOCRÁTICOS PELO MUNDO

No final da década de 1980, diante da gradual superação de regimes autoritários pelo mundo, as transições democráticas ocupavam um lugar de destaque nas produções acadêmicas no âmbito da ciência política. Neste período, atentando-se às particularidades inerentes a cada uma das diferentes realidades dos países que atravessavam este caminho, procurava-se entender como se daria o processo de transformação de um regime político autoritário em um regime político democrático, e quais seriam os fatores a sustentar a qualidade desses governos.

Quando se evidencia as circunstâncias que a transição democrática objetivava superar, compreende-se os motivos pelos quais os sistemas institucionais da maior parte das democracias da história foram projetados para que cada parte do governo pudesse, por meio de suas atribuições, impedir a usurpação do poder por parte dos outros. Como se tratava de uma reação a um governo despótico, tirano ou autocrático, priorizou-se a limitação e moderação através da ideia de freios institucionais. Acreditava-se, ainda, que se esses controles internos falhassem, o povo se insurgiria, com força o suficiente para restaurar a normalidade.

O caso brasileiro é um exemplo do que se afirma. No Brasil, a contraposição ao regime militar, que havia se instaurado em 1964 e vinha atuando, de forma sucessiva, com base em atos institucionais, culminou em uma campanha nacional pela reconstitucionalização do país, com a substituição do regime de exceção pelo Estado de Direito e a volta à democracia (VIEIRA, 2018). A transição democrática brasileira concretizou-se em meio a um processo de coordenação política entre diferentes classes, forças políticas e setores da sociedade. O alto grau de desconfiança entre essas diversas forças presentes na Assembleia Constituinte, tão divergentes entre si, resultou na elaboração de um ambicioso compromisso constitucional, concretizado por meio de um documento amplo e detalhista.

Em termos políticos, instituiu-se um modelo marcado por um sistema partidário fragmentado e pelo fortalecimento das instâncias de controle e aplicação da lei. No âmbito social, conjugou-se direitos sociais de viés progressista com inúmeros mecanismos regressivos, que favorecem a concentração de riquezas nas mãos de alguns setores. Esse desenho, que pretendia abranger interesses da maior parte dos setores da sociedade, possibilitou que as diversas parcelas sociais, correntes políticas e ideológicas e grupos de interesse se dispusessem a coordenar os seus conflitos por intermédio das regras estabelecidas pela Constituição (VIEIRA, 2018).

Em 2003, a passagem do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva concretizou a primeira alternância pacífica de poder da

redemocratização brasileira. Nela, observou-se a confiança do eleitorado no sistema de votação, isto é, nas urnas eletrônicas, bem como o adequado funcionamento dos três Poderes, mesmo com suas deficiências. Formalmente, portanto, a transição democrática brasileira teria sido bem-sucedida, com o funcionamento das instituições políticas formais e um sistema político regido por regras democráticas.

Neste momento da história política brasileira, acreditava-se na solidez das instituições, sobretudo pelo respeito aos emergentes dispositivos constitucionais. Ocorre que os recentes desdobramentos das experiências democráticas permitem a constatação de que os regimes democráticos, tal como concebidos e desenvolvidos, não se mostraram resistentes o suficiente para assegurar a perpetuação da sua força inicial. Neste sentido, a mudança de foco na literatura sobre a democracia é sintomática: em alguns anos, a transição democrática passa à recessão democrática² o papel de tema central da reflexão política.

Esse fenômeno vem sendo igualmente apontado por organizações internacionais e institutos de pesquisa que se dedicam a monitorar a qualidade da democracia no mundo, a exemplo do Instituto V-Dem (*Varieties of Democracy*), que passou a indicar, em diferentes partes do mundo, uma expansão da autocratização e uma queda substantiva de variados atributos democráticos. Partindo-se desta nova perspectiva, o que se observa é o fim de um processo contínuo de ampliação de surgimento de democracias pelo mundo, bem como a ocorrência de períodos de instabilidade em democracias já consolidadas, sendo possível se constatar, também nestes locais, características e circunstâncias que são reconhecidas como precursoras de crises democráticas já ocorridas em outros países.

Nesta conjuntura, tornou-se usual a referência à possibilidade de se caracterizar o atual momento como um período de “crise da democracia”. O que se observa, contudo, é que não há, na literatura especializada, um consenso quanto a essa caracterização. Enquanto há autores que assim a entendem, há quem defenda que se estaria apenas diante de um movimento pendular, de alternância de poder entre governos com características diametralmente opostas, esperando-se um retorno, como consequência lógica, a um contexto de maior crença nas instituições e estabilidade do regime democrático.

Uma das expressões utilizadas para descrever o atual cenário de declínio democrático apresenta-se como “terceira onda de autocratização”. Trata-se de termo que se baseia na ideia de que os séculos XX e XXI foram e têm sido marcados por “ondas” de democratização e

2 Expressão utilizada pelo cientista político norte-americano Larry Diamond (DIAMOND, 2015).

autocratização, que se sucedem de forma alternada ao longo do tempo³ (BRITO et al, 2022). Mesmo considerando aqueles que partem dessa perspectiva, contudo, é possível se verificar um dissenso: há autores que sugerem que o atual período se distinguiria das experiências históricas anteriores, seja em razão do modo pelo qual o regime democrático está sendo fragilizado e/ou subvertido, ou pela complexidade verificada no fenômeno atual.

Para Gaspardo e Oliveira (2023), há quatro fenômenos que, embora possam ser eventualmente tratados como potenciais indicadores da existência de crises da democracia, constituem, na verdade, a normalidade de seu funcionamento. São eles: i) alternância de poder; ii) crises políticas; iii) problemas de qualidade da democracia; e iv) limites da democracia. Neste sentido, ao buscar desvendar o que se verifica no atual contexto observado em âmbito global, distinguem as categorias “crise emergente” e “crise estrutural” do regime democrático.

A primeira, consolidada sob o conceito de autocratização, refere-se “ao contexto político de ascensão de movimentos e líderes populistas e autoritários”. A segunda, por outro lado, corresponderia “aos problemas de fundo que explicam a crise emergente”, os quais, embora coloquem a democracia em posição de fragilidade, não necessariamente levam à sua ruptura. De acordo com os autores, a ideia de crise estrutural do regime democrático:

corresponde à incongruência dos arranjos jurídico-institucionais que estruturam as democracias liberal-representativas com as transformações econômicas, políticas, socioculturais e tecnológicas em curso, de maneira que se tornam crescentemente incapazes de cumprir suas funções de mediação inclusive e pacífica dos conflitos sociais e de gerar legitimidade para a ação estatal (GASPARD; OLIVEIRA, 2023, p. 10).

Vieira (2018) destaca que, embora o debate sobre crises constitucionais seja antigo, a percepção de que, em termos globais, estar-se-ia enfrentando um momento de recessão democrática, inclusive em democracias já estabilizadas, tem gerado uma nova literatura sobre o tema. Neste contexto, termos como erosão, subversão ou esgarçamento têm sido utilizados para descrever situações que fogem às tensões naturais de qualquer democracia constitucional, mas que, ao mesmo tempo, não configuram uma situação de ruptura com a ordem constitucional e democrática, marcada pela derrubada ou pelo colapso da ordem anterior, substituída por um governo de fato (VIEIRA, 2018).

3 De acordo com essa compreensão, a sucessão de ondas teria se apresentado da seguinte forma: 1ª onda de democratização (1830-1920): garantia do sufrágio nos EUA, França, Reino Unido, Canadá, Austrália, Argentina, etc; 1ª onda de autocratização (1920-1940): consolidação de regimes nazista e fascistas na Europa; 2ª onda de democratização (1940-1960): fim da 2ª Guerra Mundial e transição democrática de regimes totalitários; 2ª onda de autocratização (1960-1980): consolidação de regimes militares na América Latina; 3ª onda de democratização (1980-2000): enfraquecimento e término de regimes ditatoriais na Europa, América Latina e Ásia, e fim da URSS; 3ª onda de autocratização (fim da década de 1990, intensificada na década de 2010): autocratização de regimes democráticos em diferentes partes do globo (BRITO et al, 2022).

A despeito do termo que se utilize para caracterizar o atual momento, fato é que, nos últimos anos, tem-se assistido à ascensão de líderes autoritários, populistas e nacionalistas aos governos de diversos países ao redor do mundo. Nas Américas, talvez o maior destaque seja a eleição de Donald Trump à Presidência nos Estados Unidos, considerada uma das democracias mais estáveis do globo. Como exemplo do fenômeno em democracias mais recentemente consolidadas, cita-se a eleição de Jair Bolsonaro ao cargo de Presidente da República no Brasil, tendo este se utilizado, inclusive, do exemplo estadunidense para angariar apoio e justificar as medidas autoritárias por ele adotadas.

Em ambos os casos acima destacados, é possível se afirmar que o projeto de autocratização foi interrompido pela ausência de reeleição no pleito subsequente. Não obstante, a ascensão de Trump e Bolsonaro ao cargo mais elevado do Poder Executivo de seus respectivos países foi acompanhada pelo estímulo e proliferação de ideias e movimentos autoritários por parte de seus apoiadores. Nos dois casos, assistiu-se ao crescimento em número e força de manifestações populares com demandas que ostentam caráter antidemocrático. Os exemplos mais emblemáticos são as invasões ocorridas no Capitólio, sede do Poder Legislativo estadunidense, em 06 de janeiro de 2021, e a invasão e depredação das sedes dos três Poderes em Brasília, em 08 de janeiro de 2023, ambas orquestradas e executadas por apoiadores dos candidatos derrotados.

Mais recentemente, assistiu-se ao surgimento de trabalhos contestando os estudos que concluem estar em curso um período de declínio democrático em termos globais. Little e Meng (2023), a título de exemplo, afirmam que, apesar da narrativa geral de que o mundo enfrenta um período de declínio democrático, haveria poucos estudos empíricos aptos a avaliar a veracidade do fenômeno, visto que, em sua maioria, os trabalhos existentes sobre o tema teriam se baseado em indicadores subjetivos. Neste sentido, os autores se propõem à avaliação do fenômeno com base no que apresentam como indicadores objetivos da democracia. Apresentam, como conclusão, a existência de pouca evidência de declínio democrático global na última década, o que poderia ser explicado através da existência de vieses na formulação dos indicadores por especialistas e pela utilização estratégica de ações antidemocráticas mais sutis por parte dos líderes (LITTLE; MENG, 2023).

Esse, contudo, não é o entendimento que neste trabalho se adota. Tratando-se a autocratização de um fenômeno complexo, multifacetado e que indica qualquer movimento de distanciamento da democracia em direção à autocracia⁴, parece ser pouco provável que possa

⁴ Trata-se do conceito de autocratização trazido pelo Instituto V-Dem no *Democracy Report 2023*, p. 12.

ser suficientemente apreendido apenas com base em indicadores objetivos. Ademais, desconsidera circunstâncias fáticas efetivamente verificadas, como a ascensão de líderes com características autoritárias, a exemplo dos já citados casos de Donald Trump e Jair Bolsonaro. Neste sentido, passa-se a apresentar, de forma mais detalhada, algumas das possíveis causas encontradas na literatura especializada para explicar a existência do fenômeno.

1.1 A vulnerabilidade dos regimes democráticos em âmbito global: possíveis causas do declínio democrático observado em democracias tidas como consolidadas

Ao apresentar os motivos pelos quais entende serem as democracias regimes vulneráveis a períodos de crises, Przeworski (2020) faz uma advertência: a democracia é uma pequena parte da história humana, recente e ainda rara. Neste curto espaço de tempo, contudo, foi possível identificar aspectos que teriam contribuído para a consolidação do regime em diversos contextos, tendo sido possível, da mesma forma, reconhecer as possíveis causas para a instabilidade que se verifica na conjuntura atual.

Castells (2018) integra a parcela de teóricos que caracteriza o atual momento como um período de crise do regime democrático. Defende, de forma mais específica, que se estaria diante de uma crise do modelo de democracia liberal. Não se trataria, portanto, de uma rejeição à democracia enquanto regime, mas sim ao modelo de democracia liberal tal como existente em cada país. Essa rejeição, defende o autor, abre espaço para a consolidação de regimes autoritários, constituídos como alternativas eficazes às formas partidárias existentes (CASTELLS, 2018).

De acordo com o sociólogo, a sociedade contemporânea estaria marcada pela existência de múltiplas crises: a crise econômica e suas consequências sociais, como a precariedade do trabalho e desigualdade social; o terrorismo fanático, que impossibilita a convivência e promove o medo, intensificando, por outro lado, o processo de estigmatização e radicalização; as inúmeras violações aos direitos humanos e à vida; e a permanente ameaça de utilização de guerras como forma de lidar com conflitos. Dentre todas, contudo, é o processo de ruptura da relação entre governantes e governados que se destaca, trazendo consequências significativas sobre a capacidade de lidar com todas as demais (CASTELLS, 2018).

Este cenário de colapso gradual de um modelo político de representação e governança seria causado, sobretudo, pela deslegitimação da representação política decorrente da desconfiança nas instituições democráticas. Trata-se, portanto, de uma constatação que decorre da observância de que estão em curso amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar, as quais seriam reflexos do sentimento global de

que as instituições políticas, tal como estruturadas, não são mais tidas como efetivamente representativas (CASTELLS, 2018).

Este fenômeno explicaria, portanto, o motivo pelo qual se observou, na última década, uma expressiva mudança eleitoral em favor de partidos com características nacionalistas, xenofóbicos e críticos em relação aos partidos tradicionais. A crise da legitimidade democrática abriu espaço para um discurso que propõe a ascensão de um líder ou de uma causa que contradigam as instituições legitimadas. A nova legitimidade, portanto, funciona por oposição, construindo-se em torno de um discurso que se projeta como uma rejeição geral ao estado das coisas, e parte de um movimento mais amplo de rebeliões das massas contra a ordem estabelecida. Em última análise, portanto, a raiz desse novo panorama político estaria justamente na distância crescente entre a classe política e o conjunto de cidadãos, ou, mais especificamente, na verificação de uma crise de legitimidade política, assim definida pelo autor:

a força e a estabilidade das instituições dependem de sua vigência na mente das pessoas. Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política; a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam. (CASTELLS, 2018, p. 12).

Esse desajuste entre expectativa social e representatividade das instituições tal como estruturadas seria intensificado diante da existência de um monopólio do poder estabelecido pelos próprios partidos políticos. Estes, não obstante possam diferir entre si em relação a posicionamentos e ideologias políticas, concordam em manter o poder dentro de um quadro por eles previamente estabelecido, formado por agentes que se profissionalizam e buscam a defesa de seus interesses comuns, delegando ao segundo plano a defesa dos interesses daqueles que dizem representar (CASTELLS, 2018). Neste ponto, a influência do modelo neoliberal, centrado no indivíduo e em sua satisfação imediata monetizada, seria uma das causas da crise de legitimidade apontada.

O modelo proposto pelo neoliberalismo não se preocupa tanto com a retirada do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital. Objetiva, em verdade, a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àsquelas observadas no âmbito das empresas privadas. Neste sentido, concebendo-se também a política como uma empresa, observa-se uma subversão dos fundamentos modernos da democracia, baseada no reconhecimento de direitos sociais ligados ao *status* de cidadão (DARDOT; LAVAL, 2016), contribuindo para o distanciamento entre sociedade e instituições públicas.

A ideologia neoliberal, contudo, não seria um fator único. Para Castells (2018), as causas da crise de legitimidade que verifica derivam da conjunção de vários processos que se reforçam mutuamente. A globalização da economia e da comunicação desestruturou as economias nacionais e limitou a capacidade do Estado-nação responder, em seu âmbito, a problemas que são globais na origem. A globalização, ainda, intensificou a desigualdade social, criando uma barreira entre as elites cosmopolitas, inseridas no mercado mundial, e os trabalhadores locais, desvalorizados e desprotegidos. Na raiz da crise da legitimidade política, portanto, estaria a crise financeira, transformada em crise econômica e do emprego, com cortes de gastos em saúde, educação e pesquisa, que explodiu nos Estados Unidos e na Europa em 2008 (CASTELLS, 2018).

Para Levitsky e Ziblatt (2018), o que se observa, atualmente, é um contexto de retrocesso da democracia, no qual Presidentes ou Primeiros-Ministros legitimamente eleitos subvertem o próprio processo democrático que outrora os levou ao poder (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Trata-se, portanto, de uma outra perspectiva de análise do fenômeno, que busca as origens da atual instabilidade dos regimes democráticos não no processo de ruptura da relação entre governantes e governados, mas sim em alterações que teriam ocorrido na própria dinâmica daqueles que ocupam o poder. De acordo com este entendimento, não seria a descrença da sociedade nas instituições democráticas a raiz do fenômeno que se observa, o qual, ao contrário, derivaria do próprio comportamento que foi sendo assumido por sucessivos políticos democraticamente eleitos.

A subversão de uma estrutura democrática por líderes legitimamente eleitos pode se dar de algumas formas. Uma delas ocorre de maneira súbita, isto é, através do esvaziamento de instituições democráticas tão logo assumam o poder. Nestes casos, em que se verifica a ocorrência de um golpe por parte de um poder constituído, a ruptura constitucional é mais facilmente identificada, com a substituição de um regime constitucional por um governo de fato (VIEIRA, 2018). Por outro lado, o que se observa com maior frequência na atual conjuntura é a subversão paulatina dos regimes democráticos, por meio de uma sucessão de processos.

Nestas situações, a investida contra a democracia ocorre através da utilização das instituições democraticamente estabelecidas como armas políticas, o que pode se dar por meio de atos como o aparelhamento de tribunais e outras agências neutras, cooptação da mídia e do setor privado e, a partir de então, reestruturação das regras da política. Nestes processos, as ações empregadas costumam ter uma aparência de legalidade e, ao seguir um caminho constitucional, cuidando para preservar, em todas as etapas, suas aparências de legalidade, são aprovadas pelo Parlamento ou julgadas constitucionais pelas Supremas Cortes, reforçando sua

ilusória neutralidade aos olhos da sociedade, que não dispõe de meios para coordenar sua resistência (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Przeworski (2020) apresenta entendimento semelhante. Segundo o autor, quando partidos chegam ao poder tentando remover obstáculos institucionais para solidificar sua vantagem e ampliar suas prerrogativas para formular políticas, a democracia se deteriora ou retrocede, aos poucos, em etapas que mal conseguem ser percebidas. Ao abordarem o fenômeno pela mesma perspectiva, Aziz Huq e Tom Ginsburg chamam essa forma de colapso democrático de “regressão constitucional” (GINSBURG; HUQ, 2018).

Há alguns meios através dos quais um cenário de regressão constitucional pode se concretizar. Lust e Waldner (2015) afirmam que o retrocesso ocorre através de uma série de discretas mudanças nas regras e nos procedimentos informais que orientam as eleições, os direitos e a obrigação de justificar as próprias ações (LUST; WALDNER, 2015). Landau (2013) coloca em evidência a situação delineada como “constitucionalismo abusivo”, definido como o uso de mecanismos de mudança da Constituição para tornar um Estado significativamente menos democrático que antes (LANDAU, 2013). No Brasil, Vieira, Glezer e Barbosa (2023) chamaram de “infralegalismo autoritário” a prática observada no cenário político brasileiro durante o governo de Jair Bolsonaro.

Para os autores brasileiros, o método de Bolsonaro nunca se encaixou perfeitamente naquele classificado como “legalismo autocrático” ou “constitucionalismo abusivo”. Isso porque o ex-Presidente procedeu à implementação de suas políticas por meio da edição de decretos, nomeações e ações no âmbito administrativo, orçamentário e burocrático, amparadas por pressões parainstitucionais sobre agentes públicos e voltadas para a erosão ou neutralização de direitos e valores estabelecidos na Constituição de 1988. Assim, Bolsonaro atuou por meio da adoção de providências que não necessitam do apoio do Poder Legislativo, utilizando-se de medidas que desvirtuam leis e descaracterizam políticas públicas sem que haja sua revogação (VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2023).

Quando se parte dessa perspectiva, as causas do retrocesso democrático devem ser levantadas a partir dos motivos pelos quais demagogos extremistas, que não raro surgiam no cenário político dos mais diversos países de tempos em tempos, conseguiram, dessa vez, consolidar-se no poder, abrindo espaço para que o fenômeno se espalhasse por diversos Estados, sobretudo naqueles onde a democracia era tida como consolidada. O processo de identificação de possíveis causas para o desgaste das instituições e normas democráticas em âmbito global não se encerre em uma conclusão una e indistinta, tendo em vista que, ainda que os efeitos observados sejam semelhantes, as causas podem ser diferentes a depender da

realidade de cada país. Por outro lado, a percepção de que a democracia está recuando é universal, e alguns de seus processos merecem ser destacados.

Ao analisar a eleição de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos da América, em 2016, Levitsky e Ziblatt (2018) explicam a alteração do comportamento político observado elegendo como elemento central o desrespeito a duas regras informais, não escritas, que, até então, sustentavam a democracia norte-americana. A ideia destes autores é a de que todas as democracias bem-sucedidas confiam em regras informais que, embora não se encontrem na Constituição ou em outras leis, são amplamente reconhecidas e respeitadas, funcionando como uma verdadeira grade de proteção da democracia, sem a qual o regime democrático estaria em risco.

Embora partam da experiência norte-americana, é possível afirmar que, de um modo geral, a proteção à democracia se daria a partir do respeito: i) à regra de tolerância mútua, ou o entendimento de que partes concorrentes devem se aceitar umas às outras como rivais legítimas, com igual direito de existir, competir pelo poder e governar; e ii) ao preceito da reserva institucional, ou a ideia de que os políticos devem ser comedidos ao fazerem uso de suas prerrogativas institucionais. As regras de tolerância mútua e reserva institucional, neste sentido, relacionam-se intimamente para garantir o exercício moderado dos Poderes, na medida em que, quando se encara um adversário como uma ameaça perigosa, isto é, quando as normas de tolerância mútua são frágeis, tende-se a aceitar o emprego de medidas autoritárias, ultrapassando o limite da reserva institucional, sob o argumento de que há muito a temer caso eles sejam eleitos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Nos Estados Unidos, as regras de tolerância mútua e reserva institucional se tornaram a fundação do sistema norte-americano de freios e contrapesos. O bom funcionamento do sistema, portanto, derivou do encontro, por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, de um delicado equilíbrio entre, de um lado, supervisionar e, quando necessário, frear o poder do Presidente, e, de outro, permitir que o governo opere. Da mesma forma, embora o Poder Executivo gozasse de poderes por meio dos quais lhe seria possibilitado atuar às margens do Congresso e do Judiciário, os Presidentes norte-americanos, ao longo do século XX, mostraram considerável comedimento no seu exercício, em respeito à regra da reserva institucional, o que também foi observado no âmbito do Congresso (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Durante o século XX, portanto, os desafios impostos às instituições democráticas estadunidenses foram contidos pela atuação em conjunto de políticos de ambos os partidos. No mesmo sentido, a sociedade, como um todo, muitas vezes atuou como parte dessa contenção, repelindo violações que pudessem ameaçar o regime democrático. Por outro lado, o século XXI

foi marcado por uma violação costumeira das normas de tolerância e reserva mútua, ocasionando a decadência para a política como guerra e abrindo espaço para a ascensão de líderes autoritários.

A eleição presidencial de 2008, vencida pelo candidato democrata Barack Obama, foi um divisor de águas na questão da intolerância partidária norte-americana. A mídia da direita, seguida por políticos republicanos de grande expressão, passaram a contestar direta e abertamente o seu direito de competir pelo poder e governar o país. Estes questionamentos foram paradigmáticos por dois aspectos. Em primeiro lugar, a intolerância em face daquele que traduz um posicionamento político distinto deixou de estar confinada a uma minoria, passando a ser amplamente aceita. Em segundo lugar, é a partir deste momento que a intolerância partidária deixa de acontecer às margens da vida política, sendo assumida abertamente por figuras do mais alto escalão. Nesta ocasião, inclusive, a intolerância passa a atrair a admiração de integrantes de movimentos políticos de massa contrários ao governo, tornando-se, aos olhos de demagogos extremistas, politicamente útil. O extremismo, como consequência, estimula o abandono da reserva institucional, e este tipo de comportamento torna-se prática padrão a partir de então, intensificando cada vez mais o cenário de hostilidades (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Para Levitsky e Ziblatt (2018), a grande responsável pelo rompimento com as regras informais que até então fundavam o sistema norte-americano de freios e contrapesos foi a intensa polarização partidária que se observou a partir de uma mudança do âmbito de atuação assumida pelos partidos políticos. A partir do momento em que os partidos deixam de ser meros opositores em abordagens políticas e passam a representar demandas sociais ligadas a questões identitárias, como demandas de raça, religião, geografia e até mesmo de modo de vida, experimentou-se um acirramento da animosidade. As sociedades se dividiram de tal forma que seus partidos se vinculam a visões de mundo incompatíveis, seus membros são tão segregados que raramente interagem e, como consequência, as rivalidades partidárias estáveis dão lugar a percepções de ameaça mútua, possibilitando a ascensão de grupos antissistema, com rejeição total às regras democráticas (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Para este entendimento, portanto, o espaço para o surgimento de líderes autoritários aparece não do afastamento entre governantes e governados, mas do afastamento entre parcelas da sociedade. A medida em que eleitores e representantes vão se agrupando em campos cada vez mais homogêneos, as diferenças ideológicas entre os partidos vão se tornando mais marcadas, intensificando um contexto de polarização. Neste cenário, as mudanças econômicas das últimas décadas, que trouxeram diminuição da estabilidade no emprego, aumento das horas

de trabalho, menos perspectiva de crescimento econômico e, por consequência, maior ressentimento social, contribuem ainda mais para a polarização. Esta é a conjuntura que possibilita a ascensão de um demagogo ao poder, auxiliado por um ambiente de animosidade e hostilidade, que se enquadra em sua política de ataques (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Ao lado da transformação do comportamento político, assistiu-se, ainda, à reconfiguração do mundo a partir das redes digitais. O novo cenário informacional, caracterizado por uma política midiática marcada, ao mesmo tempo, por uma supervalorização do escândalo e pela autonomia comunicativa dos cidadãos (CASTELLS, 2018), favorece a líderes autoritários, que se aproveitam, ainda, da inexistência de controles e censuras tradicionais. Nos novos mecanismos comunicacionais, as mensagens devem ser simples, mas impactantes, o que atrai a incidência cada vez maior de imagens negativas, dada a sua eficácia em termos de influência. Em um ambiente político e midiático no qual os cidadãos filtram os acontecimentos a partir de suas próprias lentes partidárias, os apoiadores dos líderes em ascensão não passaram a vê-los como desonestos, aceitando que as ações por eles perpetradas são necessárias diante do avanço do “inimigo”.

Na mesma esteira da teoria apresentada por Levitsky e Ziblatt (2018), Przeworski (2020) argumenta que, quando partidos políticos são altamente ideológicos e acreditam que questões ou valores essenciais estão em jogo, costumam ver os adversários como inimigos que precisam ser impedidos, a qualquer custo, de chegar ao poder. Para o autor, contudo, duas condições estruturais merecem destaque quando se analisa os motivos pelos quais as democracias seriam vulneráveis a crises. Em primeiro lugar, ressalta a coexistência entre igualdade política, na qual a democracia supostamente se baseia, e desigualdade econômica, coexistência esta responsável pela criação de tensões que intensificam um contexto polarizado. Em segundo, cita a busca pelo poder político, baseada ou não em interesses econômicos, mas que, inevitavelmente, leva todos aqueles que conquistaram o poder à tendência de preservá-lo indefinidamente. Essa tentativa de se perpetuar no poder pode ser feita democraticamente, através de angariação de apoio popular, ou de forma antidemocrática, por meio da remoção de possíveis obstáculos à concretização de suas políticas ou enfraquecimento de instituições e qualquer forma de oposição (PRZEWORSKI, 2020).

Przeworski (2020) cataloga potenciais explicações para a atual conjuntura do regime político. No âmbito da economia, destaca a estagnação de renda, desigualdade e mobilidade. Neste sentido, os avanços das últimas décadas são caracterizados, genericamente, por três transformações, decorrentes sobretudo da globalização e da ruptura do acordo de classes: o declínio das taxas de crescimento de países já desenvolvidos; o aumento da desigualdade de

renda entre indivíduos e famílias, inclusive em países onde a desigualdade era mais baixa; e a queda de empregos na indústria, com a ascensão do setor de serviços, responsável pela criação de empregos com baixos salários. O primeiro efeito da combinação de taxas de crescimento em queda com desigualdade em alta é a estagnação das rendas mais baixas. O segundo é o desgaste da crença no progresso material, que traz profundas consequências culturais e políticas (PRZEWORSKI, 2020).

Dentro da própria estrutura política, Przeworski (2020) destaca a desestabilização dos sistemas partidários tradicionais. Segundo o autor, políticas de governo de diferentes orientações partidárias tornaram-se quase idênticas, de modo que as eleições deixaram de oferecer muitas opções. Na maior parte das vezes, quem quer que viesse a ocupar o cargo, seguiria o mesmo paradigma político que seguiriam seus adversários derrotados, com pequenas diferenças para agradar determinados setores do eleitorado. As pessoas constataram que votam, o governo muda, mas sua vida continua a mesma. Neste contexto, o avanço de líderes com posicionamentos extremistas aparece justamente como resultado da insatisfação popular com as instituições políticas, que reproduzem a desigualdade e não oferecem alternativa (PRZEWORSKI, 2020).

Sob a ótica social, o autor chama a atenção para a elevação do nível geral de hostilidade (PRZEWORSKI, 2020). Assiste-se, portanto, a um momento de intensa divisão social, caracterizada pela polarização política, ideológica, pela intolerância e pelo preconceito, tal como destacado por Levitsky e Ziblatt. Embora os dados dos autores se refiram a países nos quais se opera o bipartidarismo, pode-se afirmar, com base em observações empíricas, que a distância ideológica de simpatizantes de diferentes partidos também aumentou de forma marcante nos últimos anos entre os países europeus e no Brasil, nos quais, em decorrência da adoção de um sistema multipartidário, as pessoas se organizam em partidos que ocupam posições variadas no espectro esquerda-direita.

Em síntese, para Przeworski (2020), a democracia funciona bem quando as instituições representativas estão aptas a estruturar, absorver e regular os conflitos que surgem, de acordo com suas regras. Como consequência, as eleições fracassam como mecanismo de processar conflitos quando seus resultados não têm consequência na vida das pessoas, ou quando os governantes abusam de suas vantagens a ponto de tornarem os pleitos não competitivos. Assim, conclui o autor:

Uma vez eleitos, os governos precisam governar, mas não podem ignorar as opiniões de minorias aguerridas. Quando os conflitos são intensos e a sociedade está altamente polarizada, encontrar medidas que sejam aceitas por todas as grandes forças políticas é difícil e talvez impossível. Erros de cálculo, cometidos por governantes ou por diferentes grupos que se opõem a eles, levam a colapsos institucionais. Quando os

governos ignoram toda refutação a suas políticas, interpretam qualquer atitude contrária como subversiva e se envolvem em atos gratuitos de repressão, acabam empurrando esses grupos para fora do quadro institucional: a oposição se transforma em resistência. Quando alguns grupos da oposição se recusam a aceitar políticas resultantes da aplicação das regras institucionais, os governos talvez não tenham outra escolha que não seja recorrer à repressão para preservar a ordem pública. Encontrar o ponto de equilíbrio entre concessão e repressão é uma escolha delicada. Fracassos são inevitáveis (PRZEWORSKI, 2020, p. 88).

O exame das teorias acima destacadas permite a constatação de que o retrocesso democrático, observado na atualidade em termos globais, deriva de um processo de ruptura – seja da legitimidade dos representantes aos olhos da sociedade, da tradição de respeito a regras informais que outrora sustentaram os sistemas de freios e contrapesos, ou da própria tolerância entre os cidadãos. Portanto, as divisões que arruinam países não são apenas políticas, encontrando, em verdade, profundas raízes na sociedade.

Embora os dois níveis estejam relacionados, é difícil determinar a direção da causalidade, uma vez que a polarização social e a polarização política se interferem mutuamente. Assim, a compreensão da situação atual não pode ser reduzida às ações dos políticos, especialmente em razão do fato de que sua eleição e o apoio refletem algo mais profundo, inserido na própria sociedade. Neste sentido, a análise de cada realidade se torna imprescindível para o estabelecimento de uma compreensão mais precisa do fenômeno.

1.2 O processo de declínio democrático brasileiro

Conforme já se destacou, o Brasil não é uma exceção à percepção de que, em termos globais, enfrenta-se, atualmente, um período de declínio democrático. O caso brasileiro, inclusive, é apontado por organizações de pesquisas especializadas como um dos principais exemplos de países em processo de recessão democrática. De acordo com o Instituto V-Dem (2023), o país, classificado como uma democracia eleitoral⁵, figura, pelo menos desde 2020, como um dos dez países com maiores tendências de autocratização no mundo. Apreende-se dos dados apresentados que a pontuação do índice de democracia utilizado caiu substancialmente depois de 2015, atingindo o patamar mínimo em 2019.

Quando se parte da perspectiva de que problemas na qualidade da democracia, conflitos entre atores políticos e institucionais, assim como conflitos entre os diversos setores da

5 No monitoramento realizado pelo Instituto, foi desenvolvida uma metodologia que classifica os países, da escala mais democrática para a mais autoritária, em: a) democracia liberal; b) democracia eleitoral; c) autocracia eleitoral; e d) autocracia fechada. A democracia eleitoral se refere a um contexto no qual se observa a existência de eleições livres, justas e partidárias, alto nível de garantias institucionais democráticas, como as liberdades de expressão e associação, e o sufrágio universal, mas sem a existência de mecanismos de controle do Poder Executivo por outros Poderes e instituições, como a supervisão legislativa e judicial, proteção de liberdades individuais e o respeito pelo Estado de Direito, elementos que caracterizam uma democracia liberal (BRITO et al, 2022).

sociedade, fazem parte da realidade ordinária em um regime democrático, é preciso adotar critérios para saber se uma situação particular se qualifica ou não como um período de crise. Neste sentido, busca-se compreender alguns sinais manifestos de que as instituições democráticas estariam, de fato, ameaçadas, e de que os confrontos não mais estariam sendo mediados pela política cotidiana ou pelo funcionamento ordinário das instituições.

Para Pzeworski, dentre os indicadores de uma possível crise estão a perda súbita de apoio aos partidos estabelecidos, diminuição da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos, conflitos explícitos sobre instituições democráticas e incapacidade de os governos manterem a ordem pública sem repressão. Segundo o autor, talvez o sinal mais tangível de uma possível crise seja o colapso da ordem pública (PRZEWORSKI, 2020). No Brasil, alguns desses sinais podem ser percebidos.

A pesquisa “A cara da Democracia no Brasil”, realizada em março de 2018 pelo Instituto da Democracia, mostra que o nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos atingiu, naquele ano, o patamar mais baixo desde 2006. De acordo com a pesquisa, 77,8% dos entrevistados afirmaram “não confiar” nos partidos políticos; 11,5% declararam “confiar pouco”; 7,4% “confia mais ou menos”; e apenas 1,1% “confia muito”; sendo que os 2,2% restantes são constituídos por aqueles que não souberam/não responderam (INCT, 2018).

No mesmo sentido, destaca-se a diminuição da confiança da população brasileira nas instituições democráticas. De acordo com pesquisa realizada pelo Datafolha em setembro de 2021, entre os entrevistados, o nível de desconfiança na Presidência da República atingiu 50%, crescendo mais de 20% quando comparada com a pesquisa anterior sobre o tema, realizada em 2019. A desconfiança no Congresso Nacional também atingiu patamares significativos, ficando registrada em 49%. Na mesma pesquisa, setores privados indispensáveis à democracia, a exemplo da imprensa, aparecem, igualmente, como desacreditados (CONGRESSO EM FOCO, 2021).

Por outro lado, de acordo com o mais recente levantamento realizado pelo Latinobarómetro (2023), o Brasil apresenta 46% de apoio ao regime democrático, aumentando seis pontos percentuais desde 2020. Os dados demonstram, portanto, que, mesmo em um contexto de desconfiança social nos partidos políticos e nas demais instituições democráticas, a sociedade brasileira continua a defender a democracia enquanto regime. A indiferença ao tipo de regime diminuiu seis pontos percentuais, saindo de 36%, em 2020, para 30%, em 2023. O autoritarismo, por sua vez, também subiu, passando de 11% a 13% no mesmo período.

O Brasil, portanto, melhorou sua situação de apoio à democracia, embora os defensores do regime sigam representando menos de 50%. Quando se analisa o nível de satisfação da

sociedade brasileira com o regime estabelecido, ainda de acordo com o mesmo levantamento (2023), o nível de insatisfação, representado pelos vetores “não muito satisfeito” ou “nada satisfeito” chegou aos 66%. Por outro lado, foi possível notar uma elevação no índice de satisfação, indicada pelas expressões “muito satisfeito” ou “bem satisfeito”, que subiu da casa dos 21%, em 2021, para 31%, em 2023. Em 2023 se perguntou, pela primeira vez, se os partidos políticos funcionam bem. 70% dos entrevistados brasileiros disseram estar em desacordo com a frase, com a qual concordaram somente 27% dos entrevistados.

Para além dos números coletados, a insatisfação social com as instituições nacionais passou a ser perceptível, sobretudo por meio de manifestações populares – pessoais ou virtuais, que cresceram em número e intensidade, por todo o país, a partir de 2013. Nobre (2013), à época, retratou as manifestações ocorridas no mês de junho daquele ano como a representação de uma ruptura com um sistema político aparentemente pacífico e estabilizado, mas que se desenvolveu à margem de uma efetiva participação por parte da sociedade, desde o processo de redemocratização.

Na tentativa de explicar as causas de um bloqueio tão duradouro à ampla e efetiva participação da sociedade em discussões democráticas, Nobre (2013) cita a cultura política que se estabeleceu nos anos 1980, originada justamente na unidade forçada de todas as forças progressistas contra o autoritarismo da ditadura militar. Essa unidade, mesmo se modificando ao longo do tempo, estruturou e blindou o sistema político contra as forças sociais de transformação. A essa figura de blindagem o autor deu o nome de *pemedebismo*, em lembrança ao partido que capitaneou a transição para a democracia, caracterizado por cinco elementos fundamentais, assim dispostos:

o governismo (estar sempre no governo, seja qual for ele e seja qual for o partido a que se pertença); a produção de supermaiorias legislativas, que se expressam na formação de um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo que, pelo menos formalmente, deve garantir a “governabilidade”; funcionar segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contornos de vetos; fazer todo o possível para impedir a entrada de novos membros, de maneira a tentar preservar e aumentar o espaço conquistado, mantendo pelo menos a correlação de forças existentes; bloquear oponentes ainda nos bastidores, evitando em grau máximo o enfrentamento público e aberto (exceto em polarizações artificiais que possam render mais espaço no governo e/ou dividendo eleitoral). (NOBRE, 2013, p. 14)

Nobre (2013) sustenta que, com o *impeachment* de Collor, a partir de 1993, foi sendo construído um “acordo de governabilidade”, o qual teria intensificado a blindagem do sistema político contra a sociedade. Este acordo teria persistido inclusive ao longo do governo Lula, cujo partido, embora representante central do anti-pemedebismo, aderiu à ideia de construção

de supermaiorias parlamentares após o escândalo do Mensalão⁶. Neste contexto de blindagem do sistema político, a opinião pública e até mesmo a opinião da grande mídia deixou de se apresentar como canal de insatisfação, instaurando-se um ambiente de impotência e conformismo.

Apesar de todas as barreiras erguidas pelo *pemedebismo*, Nobre (2013) defende que a redemocratização brasileira teria, aos poucos, criado e consolidado um novo modelo de sociedade, o qual denomina de social-desenvolvimentismo, dotado de uma cultura política que permeia a vida social (NOBRE, 2013). Este modelo, portanto, teria se consolidado apesar da forte cultura pemedebista no âmbito do sistema político e da política institucional, como decorrência de um processo coletivo gestado durante a longa transição para a democracia. De acordo com a tese defendida pelo autor, foi o social-desenvolvimentismo que teria impulsionado, em última análise, as manifestações ocorridas em junho de 2013.

Abranches (1988), por outro lado, apresenta os contornos do fenômeno conhecido como presidencialismo de coalizão. Trata-se de conceito que analisa a relação entre desenho jurídico-institucional e funcionamento da democracia a partir da combinação entre o sistema de governo, notadamente o presidencialismo, e o sistema partidário, marcado pela coalizão multipartidária. Abranches sustentava, sob essa perspectiva, a tese da existência de um risco de ingovernabilidade (ABRANCHES, 1988). Essa compreensão, contudo, foi contestada por Limongi e Figueiredo (1998), que demonstraram a viabilidade da governabilidade e estabilidade da democracia no arranjo estabelecido pela Constituição de 1988.

Sob diferentes perspectivas, portanto, busca-se entender as causas pelas quais o projeto democrático estabelecido pela Constituição de 1988 teria se desestabilizado, o que se verificou de forma mais acentuada a partir das manifestações populares ocorridas em junho de 2013. Embora trouxessem como pauta mais evidente discussões de cunho econômico – especialmente o alto preço do transporte público –, as manifestações tinham como traço comum a rejeição ao sistema político tal como estabelecido. Para Nobre (2013), tratou-se de um momento paradigmático na história política brasileira, porque, pela primeira vez, essas reivindicações alcançaram o caráter de massa. Neste momento, confrontou-se o sistema político e sua lógica de funcionamento desde a sua base, exigindo uma reforma radical, e se conectando com outros movimentos que ocorriam ao redor do mundo e que partilhavam do mesmo ideal de construção de novas formas de representação, deliberação e participação política (NOBRE, 2013).

⁶ O julgamento do caso “Mensalão” versou sobre um alegado esquema de compra de votos de congressistas por membros do Governo Federal. Foram denunciados membros do Poder Executivo Federal e Deputados Federais, membros de instituições financeiras e pessoas ligadas a agências publicitárias.

Para Vieira (2018), por outro lado, este não teria sido um movimento revolucionário, que propunha uma transformação do modelo econômico ou político. Consistiu, em verdade, em um movimento que exigia o que havia sido prometido pela Constituição de 1988: implementação progressiva dos direitos sociais, aplicação da lei de forma isonômica e imparcial, rompimento de ciclos de impunidade dos poderosos e constituição de um sistema político mais representativo e íntegro (VIEIRA, 2018).

De todo modo, é neste momento que se assiste, no Brasil, à expansão de organizações sociais fora dos partidos. Nobre (2013) denomina esse momento como um novo “impulso auto-organizativo”, caracterizado pela recusa de lideranças tradicionais e por formas organizativas horizontais. Consistiu, portanto, em uma nova cultura política democrática que, ainda que diante de um sistema político blindado, teria se formado na base da sociedade, passando às ruas, e produzindo diversos grupos de discussões, presenciais e virtuais (NOBRE, 2013).

Ao colocar em xeque a estabilidade de um sistema político que parecia consolidado, as manifestações de 2013 trouxeram luz à existência de uma crise política com um forte impacto sobre o funcionamento das instituições constitucionais. Sobre as causas e a natureza dessa crise, diversas podem ser as interpretações: pode-se destacar a crise econômica, com a consequente deterioração das políticas públicas e queda na qualidade de vida ou os sucessivos escândalos de corrupção, que contribuíram para aumentar a desconfiança no sistema político. Sob o ponto de vista institucional, contudo, Vieira (2018) destaca dois confrontos que teriam contribuído de maneira direta para a crise manifestada pelos protestos: o estabelecido entre a classe jurídica e a classe política e o conflito distributivo.

A tensão entre o Poder Judiciário e a classe política foi inaugurada sobretudo com o processo do Mensalão, seguindo-se ao longo da Operação Lava Jato. Observou-se, neste momento, que o presidencialismo de coalizão, padrão de funcionamento do sistema político, composto de coalisões hiperfragmentadas e heterogêneas, foi se degenerando ao longo do tempo, entrando em choque com as instituições de aplicação da lei, que, por sua vez, foram se tornando mais autônomas e ambiciosas. Por outro lado, com o agravamento da crise econômica e sem uma solução para o impasse da previdência social, os conflitos distributivos, baseados em uma Constituição que estabeleceu um compromisso maximizador, se acirraram. Neste âmbito, a consolidação de direitos fundamentais e o conjunto de políticas públicas que vinham ocasionando transformações positivas na sociedade estariam ameaçados por um contexto econômico marcado pelo descontrole fiscal, em grande medida relacionado aos gastos de natureza regressiva (VIEIRA, 2018).

Como consequência, a disputa política se tornou mais polarizada e a sociedade mais intolerante e conflitiva, acompanhando o mesmo processo que se observou em outros países. O padrão conciliador, que tradicionalmente marcou o relacionamento entre as elites políticas e os Poderes no Brasil, foi substituído por uma postura mais dura. Essa nova forma de relacionamento culminou, em 2014, em um processo eleitoral marcado por características substancialmente conflitivas, o que viria a se repetir em 2018.

No primeiro pleito eleitoral subsequente aos protestos populares de 2013, a vitória de Dilma Rousseff foi contestada pelo candidato derrotado. Aécio Neves publicamente questionou os resultados da eleição que reconduziram Dilma Rousseff ao cargo, demonstrando um perigoso descompromisso com o resultado do pleito eleitoral. Nos anos seguintes, a Operação Lava Jato, que tomou força a partir destes mesmos protestos, trouxe ao conhecimento de grande parcela do eleitorado brasileiro um largo esquema de corrupção envolvendo os principais partidos políticos que ocuparam o poder desde o processo de redemocratização (VIEIRA, 2018).

Ainda em uma atmosfera conflitiva, as ruas voltaram a ser ocupadas em 2015. Dessa vez, contudo, o que estava em pauta não era a melhoria nos serviços públicos ou maior representatividade na política, mas sim pedidos de renúncia ou *impeachment* da então Presidente, bem como a substituição da política econômica adotada por uma agenda econômica liberalizante. Nesse momento, ressurgem, no cenário político brasileiro, grupos conservadores, pautados pelo discurso anticorrupção, pelo liberalismo radical e antiestatal, bem como pelo patriotismo, militarismo e mensagens antidemocráticas, reivindicando o retorno dos militares ao poder. É possível afirmar que esta seria sido a gênese que, abrindo uma fissura no tecido democrático nacional, serviu como precedente para muitas outras manifestações populares que se seguiriam, especialmente a partir de 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República.

A crise econômica, com graves repercussões sociais, aliada a sucessivos escândalos de corrupção, não foram suficientemente controlados pelo governo Dilma. Diante de um aprofundamento da desconfiança de setores da classe média e do empresariado, o MDB, até então principal partido aliado do governo nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, abandonou a administração. O resultado foi o controvertido processo de *impeachment* de Dilma, citado por Vieira (2018) como um dos maiores exemplos, no Brasil, da prática de “jogo duro” entre Executivo e Legislativo, na medida em que se consolidou como fruto de uma utilização estratégica das regras da Constituição para ferir um adversário político por parte de líderes de partidos de oposição (VIEIRA, 2018).

Ocorre que, ao contrário do processo de afastamento de Fernando Collor de Mello, o afastamento de Dilma não foi sucedido por um período de estabilização do sistema político. Gerou, ao contrário, uma forte reação por parte de seus eleitores e correligionários. Sucederam-se, a partir de então, novos episódios de protestos, marcados pela disseminação da narrativa de que o *impeachment* teria sido, em verdade, um golpe, procurando a desresponsabilização da ex-Presidente e seu partido, ao mesmo tempo em que mantinha a militância coesa e, ainda, lançava àqueles que se propuseram e apoiaram o *impeachment* o ônus da crise (VIEIRA, 2018).

Neste mesmo período, o avanço das investigações da Operação Lava Jato sobre membros do governo assumido por Michel Temer impediu que a substituição de Dilma alcançasse a estabilização esperada. Durante o governo de Temer, a retomada do padrão de relacionamento entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional se deu com um elevado custo sobre a capacidade de implementação de propostas por parte do governo. Neste sentido, a sobrevivência de seu mandato se deveu, em grande parte, ao julgamento da chapa Dilma-Temer pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2017, o qual, para Vieira (2018), teria sido mais um exemplo de uso de prerrogativas institucionais de forma exacerbada, ainda que, desta vez, com o objetivo de eximir de suas responsabilidades aquele que exerce o poder (VIEIRA, 2018).

Przeworski (2020) aponta a rejeição de Aécio Neves aos resultados das eleições de 2014 e o controvertido processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma como sinais iminentes de uma crise da democracia brasileira. Para Vieira (2018), seria difícil negar que o Brasil entrou, após as manifestações de 2013, numa grave crise política, com forte impacto sobre o funcionamento de suas instituições. Dentre os sinais deste contexto, destaca o autor:

A polarizada eleição de 2014, as manifestações de 2015 contra o governo Dilma, o aprofundamento da crise econômica, os avassaladores esquemas de corrupção eleitoral apurados pela Lava Jato – que afetam todos os partidos que estão ou estiveram no poder –, o controvertido impeachment da ex-presidente, a sobrevivência ainda mais controvertida de Michel Temer no Tribunal Superior Eleitoral, os enfrentamentos e a exacerbção da jurisdição monocrática do Supremo Tribunal Federal, a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva que inviabiliza sua candidatura, a abusiva paralisação de empresas de transporte, associada ao protesto de caminhoneiros autônomos em maio de 2018, o fenômeno eleitoral de Jair Bolsonaro, líder de extrema direita e com posições explicitamente contrárias à Constituição, e o crescimento de grupos que reivindicam a intervenção militar demonstram que passamos a viver uma situação de profundo mal-estar constitucional. (VIEIRA, 2018, p. 33-34).

Embora verifique a existência de sinais de uma crise política, Vieira (2018) não defende a existência de uma crise de natureza constitucional no Brasil. Para o autor, ela se daria apenas quando as regras constitucionais são deliberadamente abandonadas, isto é, quando os conflitos, o embate parlamentar, o exercício da jurisdição, ou mesmo os mecanismos extraordinários de

proteção da Constituição, deixam de ser devidamente canalizados pelas instituições. Apesar deste contexto conflitivo, pode-se afirmar que, entre 2013 e 2018, as ações jurídicas e políticas que se desenvolveram no Brasil, dentro e fora das instituições, continuaram pautadas na retórica constitucional, ainda que, em diversas ocasiões, o apelo à Constituição tenha se dado de forma estratégica e eventualmente distorcida (VIEIRA, 2018).

Assim, a hipótese do autor é a de que, a partir de 2013, instaurou-se, no Brasil, um período de estresse constitucional, assim conceituado:

Períodos de estresse constitucional seriam aqueles em que a utilização de jogadas pesadas, heterodoxas e legalmente controvertidas por parte dos que ocupam mandatos políticos ou têm prerrogativas constitucionais se intensifica e alonga no tempo, favorecendo o surgimento de círculos de retaliações políticas e jurídicas e aumentando a tensão e a instabilidade institucional. São momentos de disputa política e interpretativa sobre a validade dos atos dos diferentes poderes em confronto. (VIEIRA, 2018, p. 42).

Ocorre que, se por um lado, é possível se afirmar que o enfrentamento das batalhas políticas brasileiras tenha ocorrido por meio do campo institucional, por outro, também se verifica que o contexto acima delineado causou aos sistemas partidário e institucional o enfrentamento de um período de grande descrédito. Esse cenário favoreceu o adensamento e, em 2018, a chegada ao poder de uma força política que, embora eleita sob as regras democráticas, apresenta-se abertamente como populista e antissistema.

No Brasil, portanto, diante de um contexto de crise econômica, forte polarização política e acirramento do conflito institucional, a desconfiança da população no sistema político aumentou, criando um cenário favorável à ascensão de um líder que propunha uma reforma integral do sistema. O resultado do profundo descontentamento com o sistema político nacional foi a eleição à Presidência, em 2018, de um candidato que reúne os quatro principais indicadores de comportamento autoritário desenvolvidos por Levitsky e Ziblatt (2018), quais sejam: a) a rejeição ou compromisso frágil com as regras democráticas; b) a negação da legitimidade dos oponentes políticos; c) a tolerância ou encorajamento à violência; e d) a propensão a restringir liberdades civis de oponentes e da mídia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

A plataforma Agenda de Emergência (2020), ferramenta desenvolvida pelo LAUT, cataloga os atos e comportamentos de autoridades estatais que possam representar riscos à democracia no Brasil através de uma lista de categorias que integram dois grupos: “medidas de emergência” e “medidas de estoque autoritário”. Estas são definidas, em síntese, como “manifestações autoritárias que convivem com o regime democrático e afetam a democracia como sistema de escolha de representantes legítimos, como dinâmica institucional que protege direitos e garante o pluralismo.” Os atos classificados são divididos, ainda, entre formais e

informais. O poder formal consiste naquele disciplinado pela legislação (declínio democrático via reformas jurídico-institucionais). O poder informal, por seu turno, é aquele regulado pelos códigos não escritos da vida política, mas que produz efeito, negativo ou positivo, na qualidade democrática.

No período em que se desenvolveu o monitoramento diário (2019-2021), a pesquisa apontou os seguintes números de ocorrência para as categorias que compõem o estoque autoritário no Brasil: 1) redução de mecanismos de controle e/ou centralização: 424 ocorrências; 2) violação da autonomia institucional: 198 ocorrências; 3) construção de inimigos: 620 ocorrências; 4) ataque ao pluralismo e a minorias: 235 ocorrências; e 5) legitimação da violência e do vigilantismo: 215 ocorrências (BRITO et al, 2022). Pelos dados coletados, é possível perceber que uma das estratégias mais recorrentes utilizadas por Bolsonaro consiste em negar a legitimidade de determinados atores ou instituições, defendendo como legítimos apenas aqueles que expressam visões de mundo e formas de vida semelhantes às suas.

Trata-se da utilização, também mencionada por Levitsky e Ziblath (2018), do método de rejeitar ao outro lado a condição de membro da comunidade política, com direito de competir em condições de igualdade. Nos termos da literatura do populismo, essa construção de inimigos reflete na polarização da sociedade, que se divide entre uma elite corrupta a ser combatida e um povo íntegro e unificado. Os inimigos, por sua vez, são grupos sociais ou categorias profissionais específicas, destacando-se, no governo Bolsonaro, os ataques diretos às pessoas de esquerda, aos ministros do STF e a professores universitários (BRITO et al, 2022).

Bolsonaro, portanto, não se limitou a procurar deslegitimar seus opositores políticos. Além de expressamente descrevê-los como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente, referindo-se especialmente a Luiz Inácio Lula da Silva, seu principal opositor, Bolsonaro também estimulava ataques de multidões contra instituições que lhe representassem qualquer tipo de embaraços, endossando a violência por parte de seus apoiadores e, de forma ainda mais enfática, recusando-se a condená-los e puni-los de forma categórica.

Além dos estímulos, o próprio ex-Presidente criticava publicamente a atuação de diversos atores institucionais, sendo os ministros do Supremo Tribunal Federal um dos principais alvos de suas investidas. Bolsonaro, ainda, elogiou medidas repressivas tomadas por outros governos, referindo-se de forma positiva, inclusive, ao passado ditatorial brasileiro. Por fim, tentou minar a legitimidade das eleições presidenciais de 2022, sugerindo, sem qualquer embasamento científico, a inidoneidade do procedimento eleitoral brasileiro.

Partindo de experiências observadas em países como Hungria, Polônia, Índia e Turquia, Brito et al (2022) alertam para a possibilidade de que a reeleição de líderes autocratas represente

a consolidação da concentração de poder político no Executivo, minando a independência das demais instituições políticas e enfraquecendo a separação de poderes. Neste sentido, a derrota de Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2022 pode ser entendida como uma ruptura do projeto autocrático que estaria em curso no país. Por outro lado, as medidas adotadas durante o seu governo, sobretudo a radicalização política, os atos de estímulo ou aquiescência ao uso da violência, o crescimento de uma retórica de intolerância e o constante desafio às decisões judiciais, deixaram impactos no Estado Democrático e na democracia brasileiras. No mesmo sentido, a pequena diferença no resultado do pleito eleitoral⁷ indica a existência de uma consolidada base de apoiadores que coadunam com a postura autoritária por ele adotada ao longo de seus quatro anos de governo.

Conforme bem alertam Vieira e Glezer (2019), não se pode negligenciar um processo multifacetado e difuso de fragilização do sistema de direitos. Neste sentido, a disposição dos diversos setores da sociedade brasileira, bem como das principais lideranças políticas e institucionais, de pautar suas condutas pelas regras e procedimentos oferecidos pela Constituição, seria o único caminho para se assegurar a normalidade da democracia constitucional brasileira.

1.3 A responsabilidade conferida ao Supremo Tribunal Federal pela Constituição Federal de 1988

De acordo com Nobre (2022), a eleição de Bolsonaro teria constituído, pela primeira vez desde a redemocratização, um movimento cuja existência é um desafio permanente às instituições democráticas, visto que usa a institucionalidade como instrumento, e não como fim, para atacá-las. Trata-se, portanto, de um caso que converge com os demais exemplos de autocratização no século XXI, que partiram de governos democraticamente eleitos que implementaram projetos autoritários.

Apesar de diferenças conceituais e terminológicas, estudiosos concordam que o direito tem sido utilizado por autocratas para construir arquiteturas normativas que fragilizam valores democráticos (BRITO et al, 2022), buscando a consolidação e a perpetuação do seu regime de poder. Assim, enquanto os regimes autoritários do passado eram marcados por atos de ruptura e violência, executando, de forma declarada, a prisão, o exílio ou até mesmo o assassinato de

⁷ De acordo com os dados registrados no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a diferença entre os dois candidatos que concorriam no segundo turno das eleições presidenciais de 2022 foi de apenas 2.139.645 votos. Luiz Inácio Lula da Silva, candidato eleito, obteve 50,90% dos votos (60.345.999 votos); Bolsonaro, por sua vez, recebeu 49,10% dos votos (58.206.354 votos).

seus oponentes, os autocratas contemporâneos tendem a esconder seus atos repressivos sob uma aparência de legalidade, dificultando a sua contenção por parte do Poder Judiciário.

O papel do Poder Judiciário em contextos como o que se apresenta, contudo, não se limita à contenção de atos antidemocráticos provenientes do próprio líder autoritário. O emprego de uma retórica presidencial hostil a determinados grupos sociais, os frequentes discursos voltados a deslegitimar direitos, assim como manifestações fazendo apologia à tortura e atuação violenta por parte de agentes estatais e paraestatais, abre espaço para que direitos fundamentais sejam negligenciados ou ignorados. Como bem sintetizam Veira e Glezer:

Quando essa prática discursiva presidencial é associada com alteração e tentativa de cooptação de algumas agências de fiscalização e aplicação da lei, num país em que essas agências nem sempre têm sua institucionalidade consolidada ou uma cultura sólida de respeito à lei, as barreiras entre o legal e o ilegal vão sendo apagadas, transformando o que antes era violação em algo normal. Da mesma maneira, o emprego sistemático de discursos hostis aos direitos humanos e à democracia fomenta e legitima a ação de grupos paraestatais e setores mais radicais da sociedade a adotar uma conduta contrária a grupos vulneráveis e ao próprio estado democrático de direito, fortalecendo convicções e práticas autoritárias, há muito arraigadas na sociedade brasileira (VIEIRA; GLEZER, 2019, p. 11)

Neste ponto, a eleição de um governante com as características e discursos promovidos por Jair Bolsonaro legitimou práticas violentas, preconceituosas e intolerantes que, embora já estivessem presentes na sociedade brasileira, não eram compartilhadas e abertamente aceitas com a proporção que passaram a ter. É possível se afirmar que, a partir de sua eleição, observou-se no Brasil o fenômeno apontado por Levitsky e Ziblatt (2018) segundo o qual o apoio a determinado partido político deixa de representar apenas uma abordagem política, passando a representar demandas sociais e visões de mundo, ocasionando um acirramento da animosidade e aumento da rivalidade. Assim, as diferenças partidárias deram lugar a percepções de ameaça mútua, impulsionando hostilidades e violência em todo o âmbito político, mas também no âmbito da própria sociedade.

Bolsonaro, ainda, teve o alcance de seu discurso ampliado pela utilização de estratégias comunicacionais provenientes das novas tecnologias informacionais, que hoje se transformaram na maior fonte de informação e comunicação do cidadão brasileiro, endossada sobretudo pela facilidade de disseminação de informações. Nas eleições presidenciais de 2018, na qual disputou o cargo com o candidato de esquerda Fernando Haddad, foi ele quem mais se utilizou deste meio de promoção, conseguindo atingir os seus resultados pela utilização de discursos rasos e impactantes, com uma retórica de oposição total ao sistema então vigente, em um ambiente de uma ainda incipiente regulação formal. Estudos realizados entre o primeiro e o segundo turno apontam que, nesse período, robôs a favor de Bolsonaro movimentaram 70,7% das interações automatizadas no Twitter. Entre 10 e 16 de outubro, robôs foram responsáveis

pela publicação de 852,3 mil *tweets*, sendo que, destes, 602,5 mil se originaram da base de apoio de Jair Bolsonaro (RUEDIGER, 2018).

Através dos novos meios de comunicação, que apresentam como característica principal a possibilidade de atingir, simultaneamente, uma grande quantidade de pessoas, em diferentes lugares, líderes autoritários estimulam a prática, por parte de seus apoiadores, de atos coletivos, com ataques diretos àqueles que se opõem ao governo então estabelecido, os chamados “inimigos”. Neste sentido, se por um lado, a consequência do adensamento político propiciado pela utilização das redes sociais como espaços de debate se materializou em maior participação política, exercida dentro dos limites democráticos, por outro, verificou-se a criação de espaços para a organização, por parcela da sociedade, de movimentos extremistas, marcados pelo exercício de atos atentatórios às instituições democráticas estabelecidas, explicitamente estimulados pelo governante eleito.

O cenário de hostilidades acima descrito, criado por líderes autoritários por meio de seus discursos e ataques, e reproduzido por seus apoiadores no âmbito social, cria um ambiente sensível para a atuação das instituições democráticas. De um lado, o que se espera é que os Poderes Legislativo e Judiciário ajam para garantir a sua integridade, legitimidade e o adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito estabelecido pela ordem constitucional brasileira. Por outro, a aparência de legalidade conferida aos atos praticados, sobretudo sob o manto do exercício da liberdade de expressão, reunião e manifestação, todos igualmente garantidos pela Constituição Federal, torna mais difícil o estabelecimento dos limites a serem respeitados no enfrentamento de ideais antidemocráticos.

O texto constitucional conferiu ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade de zelar pelo regime de direitos e princípios habilitadores do regime democrático e do Estado de direito por ela consagrados, os quais não podem ser suprimidos nem sequer por emendas à Constituição, ainda que respaldadas por largas majorias ou mesmo por manifestações diretas da população. Neste âmbito, o Supremo Tribunal Federal, que já havia assumido posição de destaque no cenário político nacional, passou a apresentar relevância no combate à ampliação e consolidação do autoritarismo brasileiro, apresentando-se como um dos mais importantes contrapesos em casos que entendeu relevante fazê-lo.

Neste cenário, o STF não apenas se opôs, como, de forma mais pragmática, também se propôs a investigar e coibir atos que traduzam demandas antidemocráticas, tais como o pleito por mudança do regime vigente ou do Estado de Direito e propagandas, e/ou o financiamento de processos ilegais para alteração da ordem política ou social ou o incitamento à animosidade e violência. Ocorre que investigações de tamanha relevância e significado, em um Estado

Democrático de Direito, devem se dar em conformidade com o preconizado pelo ordenamento jurídico, justamente para que não haja excessos na utilização de prerrogativas institucionais sob o fundamento de proteção à democracia, o que, em última análise, pode contribuir ainda mais para uma crise de legitimidade.

A onda de hostilidade constitucional que se acumulou nas eleições de 2018 impôs ao Supremo Tribunal Federal uma responsabilidade adicional no sentido de proteger os direitos fundamentais e demais pressupostos da democracia. Mais do que em qualquer outro momento, portanto, a integridade da democracia estaria associada a um robusto funcionamento do sistema de freios e contrapesos e da disposição das diversas lideranças políticas e institucionais de agirem em defesa das regras do jogo democrático (VIEIRA, 2018). Neste contexto, recupera-se o conceito de “democracia defensiva”, expressão utilizada para explicar “os mecanismos de defesa empregados por Estados Democráticos em face de partidos e grupos não democráticos” (OLIVEIRA; FERRAZ, 2022).

Embora remonte ao início da teoria democrática, a ideia de democracia defensiva vem sendo amplamente estudada, com uma maior sistematização, a partir do século XX, com o objetivo de enriquecer os debates sobre os mecanismos jurídicos de defesa da democracia em contextos como o que aqui se apresenta. Seu desenvolvimento teórico mais substancial se deu sobretudo no período entreguerras, diante do colapso de democracias europeias em razão da exploração das próprias instituições e liberdades democráticas por partidos e grupos que procuravam destruí-la.

O conceito alia à noção de democracia uma dimensão substancial, voltada à necessidade de defesa desse regime em face de grupos antidemocráticos. Oliveira e Ferraz (2002) apresentam as principais estratégias relevantes para a defesa da democracia contra os grupos e partidos políticos não democráticos a partir da obra de Capoccia (2007), sintetizando-as da seguinte forma: (i) militância: instrumentos legais que visam coibir direitos civis e políticos de atores não democráticos; (ii) incorporação: ações utilizadas por partidos democráticos estabelecidos para enfraquecer ideologias não democráticas; (iii) expurgação: ações voltadas ao reforço da integridade do maquinário institucional e burocrático do Estado; e (iv) educação: ações voltadas ao fortalecimento de valores e crenças democráticas na sociedade em geral (OLIVEIRA; FERRAZ, 2022).

Muitos defendem a existência de uma manifestação da doutrina da democracia defensiva em recentes atitudes tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da abertura do Inquérito das *Fake News*, que se deu de ofício. O termo, inclusive, foi utilizado no acórdão proferido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

(ADPF) 572, ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade para impugnar aspectos desse Inquérito. Neste sentido, Oliveira e Rêgo (2023) defendem que o precedente em questão tem o potencial de contribuir para a construção de uma jurisprudência constitucional metodologicamente compatível com a aludida doutrina no Brasil e que seja proporcional no fornecimento de respostas aos ataques sofridos (OLIVEIRA; RÊGO, 2023).

Para se entender a postura atuante assumida pelo Supremo Tribunal Federal em face das investidas autoritárias observadas ao longo do governo de Jair Bolsonaro, é preciso compreender o caminho trilhado pelo Tribunal desde a promulgação da Constituição de 1988, que aumentou o seu âmbito de competências. Passa-se, então, a uma análise do Supremo Tribunal Federal enquanto arranjo jurídico-institucional em movimento, com aptidão para atuar no cenário enfrentado pela democracia brasileira.

CAPÍTULO 2 – O PODER JUDICIÁRIO NO REGIME DEMOCRÁTICO: POSSIBILIDADES E LIMITES À SUA ATUAÇÃO

Ao longo do capítulo anterior, procurou-se demonstrar a complexidade do fenômeno da autocratização, que se materializa tanto no âmbito do poder formal como informal, encontrando expressão, ainda, no campo dos comportamentos sociais. Partindo-se dessa perspectiva, o retorno ao bom desempenho dos ideais democráticos consagrados pela Constituição de 1988 depende da adesão e do autocomprometimento da sociedade e dos atores políticos e institucionais àquilo o que foi celebrado no pacto constitucional.

O Poder Judiciário, nesse contexto, assume papel de destaque, na medida em que a ele foi conferido, pela Assembleia Constituinte de 1988, o papel de responsável pela proteção dos direitos e valores por ela consagrados no texto constitucional. Contudo, não se pode olvidar que é ele também parte dessa construção constitucional, de modo que a sua conduta, tanto quanto a conduta dos demais Poderes, deve sujeitar-se às análises de legalidade e legitimidade. Quando, a pretexto de se assegurar o Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica, e a estabilização de expectativas, o Poder Judiciário excede os limites do próprio sistema constitucional vigente, a Constituição perde eficácia e, no limite, entra em crise (VIEIRA, 2018).

De acordo com Mendes (2008), o exame do papel desenvolvido pelo Poder Judiciário em uma democracia necessariamente passa pela pergunta: “quem decide o que, como, quando, onde e por que em uma democracia?”. Voltando-se de forma mais específica àquilo o que se espera do Supremo Tribunal Federal, é comum se deparar com duas posições antagônicas sobre o assunto. De um lado, há quem defenda um papel do Tribunal mais ativo politicamente. De outro, estão aqueles que criticam o protagonismo político recentemente assumido.

Barroso e Osório (2018), filiados à primeira corrente, sustentam que as Supremas Cortes e os Tribunais Constitucionais, quando emitem decisões acerca de atos praticados pelo Poder Legislativo, desempenham, basicamente, três papéis. O primeiro deles, chamado de “papel contramajoritário”, a despeito de resistências teóricas pontuais, é aceito pela maioria dos estudiosos sobre o tema. Baseia-se, em linhas gerais, na ideia de que a legitimidade democrática da jurisdição constitucional possui dois fundamentos principais: a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva mínima de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem superados por deliberação política majoritária; e b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos. Assim, de acordo com a tese da função contramajoritária do Poder Judiciário, sua atuação e,

consequentemente, sua legitimidade, deriva justamente da necessidade de se impedir a imposição de vontades majoritárias circunstanciais (BARROSO; OSÓRIO, 2018).

O segundo papel, nomeado pelos autores como “representativo”, refere-se à possibilidade de, em certos contextos, os Tribunais serem mais representativos dos anseios e demandas sociais do que as próprias instâncias políticas tradicionais. Isso ocorre sobretudo em situações em que há conflito entre os interesses dos representantes legislativos e a sociedade ou em situações nas quais os canais de participação democrática não estão funcionando bem. Em matérias sensíveis, portanto, pode o Tribunal contar com amplo apoio popular, sem que seja interesse dos parlamentares promovê-las no âmbito da política majoritária. Sobre o tema, destacam:

A democracia contemporânea é feita de votos e direitos, mas também de razões, o que dá a ela três dimensões: representativa, constitucional e deliberativa. A democracia representativa tem como elemento essencial o voto popular. A democracia constitucional tem como componente nuclear o respeito aos direitos fundamentais, que devem ser garantidos inclusive contra a vontade eventual das maiorias políticas. Por fim, a democracia deliberativa, que se funda em uma legitimação discursiva: as decisões políticas devem ser produzidas após debate público livre, amplo e aberto, ao fim do qual se forneçam as razões das opções feitas. Um insight importante é fornecido pelo jusfilósofo alemão Robert Alexy, que se refere à corte constitucional como representante argumentativo da sociedade. Segundo ele, a única maneira de reconciliar a jurisdição constitucional com a democracia é concebê-la, também, como uma representação popular. (BARROSO; OSÓRIO, 2018, p. 13).

Por fim, sustentam os autores que, ocasionalmente, Cortes Constitucionais desempenham o que denominam de “papel iluminista”, visando promover, em nome de valores racionais, avanços civilizatórios. Difere-se do papel representativo na medida em que, ao mesmo tempo, não correspondem à vontade do Congresso, nem expressam o sentimento da maioria da população. Não obstante, afirmam os autores, seria essa atuação necessária para a proteção de direitos fundamentais e superação de discriminações e preconceitos. Trata-se, portanto, de papel progressista, a ser desempenhado em momentos raros, mas decisivos, em que as Cortes Constitucionais precisariam aparecer como “agentes da história”. Como intuitivo, alertam que deve ser exercido em momentos excepcionais e com cautela, em razão do risco autoritário que carrega (BARROSO; OSÓRIO, 2018).

Mendes (2008), por outro lado, examina a legitimidade da atuação do Poder Judiciário sob perspectiva diversa. Sustenta que a forma convencional de se pensar a revisão judicial superestima o papel e a responsabilidade desse Poder, ao mesmo tempo em que atrofia o dos outros Poderes, tendo em vista que a Constituição passa a ter um único guardião. Neste cenário, os demais atores políticos estariam livres para testar os seus limites, sem qualquer condenação moral, posto que não teriam o dever de promover os valores constitucionais, mas apenas de

tomar decisões políticas ordinárias. Assim, deferem o escrutínio constitucional ao Tribunal e abdicam da tarefa de formular um argumento constitucional consistente e sincero, o que acaba por empobrecer a experiência democrática (MENDES, 2008).

O autor opta, dentre os vários fundamentos existentes para a revisão judicial, cada um deles com implicações práticas distintas, por aquele que retira a idealização que sobrepassa sobre o papel deste arranjo jurídico-institucional, eximindo-o da responsabilidade de salvar a democracia dos perigos oriundos da política. Trata-o, dessa forma, com a mesma desconfiança tradicionalmente dispensada ao legislador. Assim, no lugar de justificar a revisão judicial com base na necessidade de proteção de direitos fundamentais, sustenta que a revisão judicial, além de um mero contrapeso, legitima-se por seu potencial de enriquecer a qualidade argumentativa da democracia por propiciar uma interlocução institucional (MENDES, 2008).

Por fim, merece destaque a perspectiva trazida por Arguelhes e Ribeiro (2018). Apontam os autores que, embora o Poder Judiciário expresse-se, tipicamente, pelo exercício do seu poder de decidir, a mera análise de decisões judiciais formais confere uma visão incompleta de como tribunais e juízes atuam e influenciam os demais Poderes em uma democracia. Neste sentido, Tribunais Constitucionais podem ter um impacto legislativo imediato, direto e formal sobre decisões legislativas, vetando-as totalmente ou invalidando-as parcialmente, mas também exercem efeitos indiretos sobre o comportamento de atores de fora do Tribunal, criando, com base no comportamento do Tribunal do passado, uma espécie de “efeito pedagógico e indireto de retroalimentação sobre o próprio processo legislativo”. Neste sentido, atores políticos adaptam suas produções normativas e estratégias de ação levando em conta preferências do Tribunal. Partindo-se dessa perspectiva, portanto, a cúpula do Poder Judiciário é vista como um agente cujo comportamento condiciona a própria atuação dos demais Poderes, o que traz dificuldades em termos de justificação e legitimidade (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

2.1 A expansão do Poder Judiciário: elementos de distinção relativos ao Supremo Tribunal Federal

Nas duas últimas décadas, assistiu-se, no Brasil, a uma significativa ascensão institucional do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal. O alcance dessa nova posição de destaque é considerado uma decorrência do fenômeno ao qual se convencionou denominar de “judicialização”, o qual não se restringe à realidade brasileira, tendo sido uma constante observada em âmbito global. Por “judicialização”, entende-se a transferência, a juízes e tribunais, da responsabilidade de decidir sobre questões políticas, sociais e morais relevantes,

tradicionalmente resolvidas exclusivamente pelos demais poderes (BARROSO; OSÓRIO, 2018).

Em regra, a judicialização se apresenta como uma decorrência natural do desenho institucional adotado na maior parte dos países democráticos (BARROSO; OSÓRIO, 2018). A partir dos anos 1990, sobretudo a partir dos processos de redemocratização e transição política decorrentes da queda do muro de Berlim e do fim da União Soviética, o compromisso com a dignidade humana aparece como ideia-síntese da proteção aos direitos fundamentais e repúdio ao totalitarismo, exigindo e justificando, em termos de desenho institucional, a criação de tribunais constitucionais mais fortes (ARGUELHES, 2021).

O fenômeno da judicialização, contudo, não se confunde com a prática do denominado “ativismo judicial”. Enquanto o primeiro é caracterizado pela transferência do poder de decisão sobre determinados temas, o último corresponde a uma atitude, caracterizada por uma atuação expansiva do Poder Judiciário, ocupando espaços tradicionalmente percebidos como sendo reservados à intervenção do Poder Legislativo (BARROSO; OSÓRIO, 2018).

Segundo Vieira (2018), quando atua na determinação do conteúdo das normas constitucionais, o Poder Judiciário pode assumir duas posturas institucionais: a deferência, assim entendida como a demonstração de um alto grau de respeito à decisão do legislador, e a responsividade, associada à ideia de que o Judiciário deve, de forma ativa, prover respostas para que a Constituição seja efetivada na maior extensão possível. A deferência não deve ser confundida com a omissão, que significa a incapacidade de cumprir sua obrigação constitucional de guarda da Constituição. A responsividade, por sua vez, não deve ser confundida com a usurpação, na qual o Judiciário avança, sem a devida justificativa normativa, sobre as funções de outros poderes, com o objetivo de substituir decisões políticas ou técnicas (VIEIRA, 2018).

Atentando-se para o fenômeno, há, hoje, um importante referencial teórico que busca compreender e explicar o avanço do direito em detrimento da política. Para alguns analistas, tratar-se-ia de uma consequência da expansão do sistema de mercado em âmbito global, na medida em que, entre tribunais e legisladores democráticos, os tribunais constituem-se em um meio mais confiável para garantir segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade. Para uma segunda corrente, seria uma decorrência da retração do sistema representativo e de sua incapacidade de cumprir as promessas de justiça e igualdade inerentes ao ideal democrático. Para outros autores, ainda, seria uma consequência do avanço de Constituições dotadas de sistemas de constitucionalidade, o que, embora não seja recente, tornou-se mais agudo com a adoção de Constituições cada vez mais ambiciosas (VIEIRA, 2018).

O grau de judicialização, portanto, é determinado pelo desenho institucional, mas também é definido a partir de situações circunstanciais, como crises políticas. Em momentos de crise, quando instituições políticas se encontram fragilizadas e contam com baixa representatividade, a tendência à judicialização é ampliada, como se tem verificado recentemente no Brasil. A sociedade e os próprios atores políticos passam a se socorrer ao Judiciário em busca de providências e soluções para as mais diversas questões. Em contextos de desequilíbrio, portanto, o Poder Judiciário se expande, praticando atos substitutivos aos demais Poderes.

Não obstante a tendência global ao fenômeno, o caso brasileiro é visto com distinção. Para Vieira (2018), essa distinção decorre de fundamentos de escala e de natureza. De escala pela quantidade de temas que, no Brasil, tem *status* constitucional e são reconhecidos pela doutrina como passíveis de judicialização. De natureza em razão de não haver nenhum obstáculo para que o Supremo aprecie atos produzidos pelo sistema representativo, inclusive pelo próprio poder constituinte reformador (VIEIRA, 2018).

Há uma vasta literatura nacional que busca compreender e apontar os elementos que teriam contribuído para a assunção, pelo Supremo Tribunal Federal, do papel de protagonismo em que hoje se encontra. Para os fins a que este trabalho se propõe, passa-se a analisar aqueles que são apresentados de modo consensual e recorrente, quais sejam: a grande abrangência de temas inseridos na ordem constitucional a partir de 1988, a competência originária para processar e julgar altas autoridades e o aumento do número de legitimados a ingressar com ações diretas perante a Corte. Acrescenta-se a este conjunto e aos seus desdobramentos a atuação do Tribunal por meio de inquéritos, a qual, especialmente a partir de 2020, assumiu papel de destaque na atividade institucional, inserindo o STF, também sob esta perspectiva, no centro da vida política nacional.

2.1.1 A ampla constitucionalização do direito e a progressiva postura ativa adotada pelo Supremo Tribunal Federal

A natureza ambiciosa da Constituição de 1988, com a previsão, no texto constitucional, de matérias que em outros países são reguladas pela legislação ordinária, é apontada por diversos autores como uma das principais escolhas institucionais que levaram à exacerbada concentração de poderes nas mãos do STF. Ao lado dela, Vieira (2018) destaca a centralização, em uma mesma instituição, de funções que, na maioria dos desenhos institucionais democráticos contemporâneos, estão divididas em pelo menos três tipos de instituições:

Tribunais Constitucionais, tribunais de recursos e tribunais de primeira e última instância em casos envolvendo altas autoridades.

A abrangente constitucionalização do direito no Brasil pode ser entendida como o resultado da macrocoordenação política concretizada durante a Assembleia Nacional Constituinte e da falta de confiança existente no período, tanto da sociedade na classe política, como da própria classe política em si mesma. Nesse contexto de incertezas, os diferentes grupos buscaram maximizar os seus interesses, inserindo-os na Constituição. Prevaleceu, assim, a opção por um documento analítico e extenso, em detrimento da de uma Constituição de caráter predominantemente procedimental. Neste sentido, Vieira (2018) traz, como hipótese fundamental de seu trabalho, que a desconfiança e as incertezas do período teriam levado os constituintes a atribuírem amplos poderes ao Supremo Tribunal Federal. Assim, em um contexto político conflitivo, fragmentado e de desconfiança recíproca, optou-se pelo Supremo como instância capaz de estabilizar as expectativas e modular a implementação da nova Constituição (VIEIRA, 2018).

As consequências da opção por esse modelo consistem na diminuição do âmbito de discricionariedade do corpo político e em um aumento da litigiosidade constitucional. Isso porque, quando determinada matéria passa ser disciplinada por uma norma constitucional, transforma-se em uma pretensão jurídica. Assim, ao transformar questões políticas ou sociais em direito, a Constituição de 1988 transferiu para as instituições judiciárias um poder que tradicionalmente pertencia ao campo da política, fortalecendo, como consequência, o Poder Judiciário (VIEIRA, 2018).

Na função de Tribunal Constitucional, o STF julga, por meio de Ações Diretas, a constitucionalidade de leis e atos normativos produzidos em âmbito federal e estadual, impedindo a subsistência, no ordenamento jurídico nacional, de normas que estejam em contrariedade com a Constituição, seja em seu aspecto formal ou material. No caso brasileiro, destaca-se a sua competência para apreciar a constitucionalidade inclusive de emendas à Constituição, quando ameaçarem a integridade do rol de cláusulas pétreas. A partir do texto constitucional de 1988, passou a competir ao Tribunal, ainda, a função de julgar as omissões dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como de apreciar as chamadas “Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental” (ADPF), criadas com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público. Neste contexto, verifica-se, ao lado da ampliação das matérias abrangidas pelo texto constitucional, um aumento do rol de legitimados a acessar, diretamente, o Tribunal.

O Brasil adota um sistema de controle de constitucionalidade híbrido ou misto, isto é, combina o controle incidental e concreto, proveniente do direito norte-americano, com o sistema abstrato e concentrado, proveniente do direito europeu. O primeiro autoriza todo juiz ou tribunal a apreciar a constitucionalidade de normas necessárias ao julgamento de casos concretos submetidos à sua apreciação, com a possibilidade de deixar de aplicá-las caso as considere inconstitucionais. As matérias constitucionais decididas pelos juízes e tribunais do país podem, em última instância, serem levadas à apreciação do STF por meio do recurso extraordinário.

O sistema concentrado, por seu turno, autoriza o ajuizamento de Ações Diretas perante o próprio Supremo Tribunal Federal, nas quais a constitucionalidade de uma lei é discutida em tese, isto é, independentemente de um caso ou controvérsia. Neste âmbito, ao legitimar novos atores políticos relevantes, como partidos políticos e governadores de estado, a proporem essas ações constitucionais, a Constituição de 1988 acabou por transformar o Supremo em uma “segunda instância política”, isto é, em um espaço de revisão de decisões majoritárias a partir da provocação daqueles que foram derrotados na arena representativa (VIEIRA, 2018).

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição, sucessivas alterações normativas reforçaram o papel político do Tribunal, com destaque às Emendas Constitucionais nº 3/1993⁸ e nº 45/2005⁹, e às Leis nº 9.868/1999¹⁰ e 9.882/1999¹¹. A Lei 9.868/1999, especialmente, prevê dois instrumentos que permitiram a abertura dos julgamentos aos influxos da sociedade civil, quais sejam: a possibilidade de convocação de audiências públicas em casos de grande relevância, com o objetivo de colher o depoimento de especialistas com experiência no tema em discussão antes do julgamento, e a possibilidade de admissão, no processo, da figura do “*amici curiae*” (amigo da corte ou amigo do Tribunal), que possibilita a participação de entidades ou órgãos representativos no processo, por meio de manifestações sobre matérias constitucionais relevantes, mesmo que não sejam formalmente partes, em casos de interesses supraindividuais.

Da mesma forma com que ampliaram o papel do Supremo, esses fatores expuseram o exercício da atividade jurisdicional a um escrutínio não apenas jurídico, mas também político

8 Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

9 Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

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

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

(VIEIRA, 2018). Nos dias atuais, em que toda e qualquer conduta está apta a ser registrada e compartilhada com centenas de milhares de pessoas em tempo real, a participação de entidades e órgãos representativos em processos judiciais, por meio de manifestações, faz com que os temas sob apreciação do Tribunal passem a ser também objeto de debate no âmbito social.

Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado as possibilidades de judicialização e conferido condições para uma atuação mais expressiva do STF, na prática, a postura do Tribunal levou anos para, de fato, alterar-se. Ao longo da década de 1990, o que se verificou foi uma leitura restritiva dos Ministros acerca de seus novos poderes, restringindo o seu âmbito de atuação, e, conseqüentemente, distanciando-se da mensagem trazida pelo novo texto constitucional. Especialmente no âmbito dos direitos fundamentais, as intervenções e omissões do Supremo Tribunal Federal foram tidas como medidas deliberadas para atrasar, em vários casos, a implementação da nova Constituição (ARGUELHES, 2021).

Há diversos autores que procuram analisar o comportamento dos tribunais constitucionais em democracias recentes, como era o caso do Supremo Tribunal Federal diante da promulgação da Constituição de 1988, ocorrida após mais de duas décadas de vigência de um regime militar. Ackerman (1997), a partir da ideia de um “novo começo constitucional”, expressa a tendência de, em um cenário de transição política, verificar-se a expansão do poder de Tribunais Constitucionais, que se apresentam de forma mais agressiva diante da promulgação de uma nova Constituição. Ginsburg (2003), por outro lado, aponta para uma perspectiva distinta, a partir da qual se pode dizer que o fenômeno verificado no Brasil seria esperado. Para o autor, em uma democracia nova, não está claro se as pessoas vão cumprir as decisões, sendo compreensível, por consequência, um comportamento mais contido por parte dos tribunais (GINSBURG, 2003).

Embora possa ser tida como esperada, a postura assumida pelo STF, sobretudo no que diz respeito ao entendimento que apresentava sobre o seu próprio papel diante da nova ordem jurídico-constitucional instaurada, contrasta com aquela adotada por outros tribunais em democracias recentes, na mesma época. Analisando a realidade colombiana, Nunes (2021) expõe como, a partir da Constituição de 1991 e com a criação de uma nova Corte Constitucional, assistiu-se à emergência, no país, de um progressivo ativismo judicial. Em síntese, expõe o autor que as concepções dos juízes acerca de suas próprias atribuições são determinantes para o comportamento judicial, e essas concepções são, propositalmente, desenhadas por atores políticos que pretendem constituir, na Corte, um aliado para alcançar determinado objetivo (NUNES, 2021).

Assim, pode-se dizer que, na Colômbia da década de 1990, os juízes sentiram a responsabilidade de desenvolver a nova Constituição de uma forma diferente do que vinha sendo feito até então, buscando conferir real efetividade aos direitos consagrados pelo novo texto constitucional (NUNES, 2021). No Brasil, por outro lado, mesmo diante da promulgação de uma Constituição ambiciosa como aquela promulgada em 1988, os juízes do Supremo Tribunal Federal restringiram o seu âmbito de atuação, não seguindo a mensagem trazida pelo novo texto constitucional. Conclui-se, dessa forma, que a alteração de comportamento das Cortes Constitucionais decorre, em grande medida, do comportamento assumido pelos próprios magistrados, colocando em segundo plano o contexto social ou normativo vigente.

Nos primeiros anos da nova ordem constitucional brasileira, portanto, a atuação do STF era pautada mais pela sua função de última instância do Poder Judiciário do que propriamente pelo seu papel de Tribunal Constitucional, apresentando uma visão limitada de seu papel na democracia brasileira e dos poderes que dispunha para cumpri-lo, contrariando expectativas da comunidade jurídica e da própria sociedade. Essa visão correspondia muito mais à tradição do Tribunal, de atuação sobre a política em casos individuais e concretos, mesmo em períodos de maior independência judicial, do que ao novo texto constitucional aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte (ARGUELHES, 2021).

O protagonismo da Corte teria se iniciado a partir de uma progressiva mudança na postura assumida pelos Ministros. É importante ressaltar que essa perspectiva não diminui a importância da alteração normativa promovida pela Constituição de 1988, mas, ao contrário, entende que a concretização de eventual transformação comportamental só se tornou possível a partir do novo paradigma normativo por ela previsto. Neste sentido, a literatura especializada procurou identificar alguns eventos nos quais seria possível observar o início de uma postura mais ativa do STF no âmbito social e político.

De acordo com Vieira (2018), a postura do Supremo começou a ser alterada para os padrões atuais, ainda que timidamente, no período do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Para o autor, essa alteração teria se dado quando o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da reedição de medidas provisórias expressamente rejeitadas pelo Congresso Nacional. Essa teria sido a primeira manifestação clara de restrição ao poder do então Presidente por parte do Supremo Tribunal Federal (ADI 239-7, de relatoria do Ministro Celso de Mello). Nessa perspectiva, o Tribunal teria demonstrado a disposição de assumir de forma mais ativa parte dos poderes que lhes teriam sido conferidos pela nova ordem constitucional, ainda que tal conduta importasse em interferir na atuação do chefe do Poder Executivo.

Ainda neste período, o Tribunal foi instado a atuar no pedido de *impeachment* apresentado contra Collor, diante de uma questão formal: a Lei nº 1079/50, elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, não havia sido adaptada aos dispositivos relativos ao processo de *impeachment* estabelecidos pela Constituição de 1988. Para a maioria dos ministros do Supremo, a intervenção do Tribunal, neste caso, deveria se limitar ao controle do devido processo legal, assegurando-se o direito de ampla defesa. Em um julgamento televisionado, o STF concedeu parcialmente o mandado de segurança interposto por Collor, determinando ajustes no procedimento adotado pelo presidente da Câmara dos Deputados (VIEIRA, 2018).

No governo de Itamar Franco (1992-1995), o Supremo declarou, pela primeira vez, a inconstitucionalidade de dispositivos de uma emenda à constituição. No caso sob julgamento, entendeu o Tribunal que a tributação pela União de operações financeiras praticadas por estados e municípios, criada pelo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), representaria uma ameaça à federação, motivo pelo qual, ao ofender uma cláusula pétrea, deveria a emenda ser declarada inconstitucional (ADI 926). Para Vieira (2018), esta teria sido uma sinalização do Tribunal ao sistema político no sentido de que não hesitaria em exercer seu poder de controlar a constitucionalidade de emendas.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), observa-se o início de uma atuação ativa e responsiva do STF no campo dos direitos sociais. Neste momento, passou a sinalizar que o Estado não poderia se esquivar de suas obrigações decorrentes dos direitos fundamentais por restrições orçamentárias. De acordo com Arguelhes (2021), teria sido nesse período, no julgamento do HC 82.424 (2003), conhecido como “Caso *Ellwanger*”¹², que os Ministros do Tribunal teriam efetivamente adotado uma mudança em seus discursos, especialmente em termos de descrever e justificar seu próprio poder em uma democracia.

Arguelhes (2021) defende que, ao longo do julgamento do “Caso *Ellwanger*”, o Tribunal teria se apresentado, pela primeira vez desde a Constituição de 1988, como responsável pela proteção de direitos fundamentais de indivíduos ou grupos sociais politicamente vulneráveis, traçando uma representativa diferença entre o “velho” STF e sua nova lógica de atuação. Destaca o autor que o ano de 2003, para além do julgamento, foi marcado por diversas transformações:

Entre esses dois Supremos distintos em comportamento e discurso, o ano de 2003 foi uma confluência de transformações. Primeiro, consolida-se a TV Justiça, criada em

12 No HC 82.424, o editor de livros Siegfried Ellwanger afirmava que, pela Constituição Federal de 1988, não seria crime de racismo editar e publicar livros com ideias discriminatórias contra judeus, tendo em vista que estaria abrangido pelo termo apenas a discriminação contra grupos sociais que constituíssem “raças”, o que não seria o caso dos judeus. Assim, como a norma constitucional estabelecia como imprescritível a “prática do racismo”, sua condenação por discriminação não seria imprescritível (ARGUELHES, 2021).

agosto de 2002, expondo ao vivo a interação entre ministros e ministras do STF. Segundo, ocorre a primeira efetiva alternância eleitoral de poder na democracia brasileira pós-88, com Fernando Henrique Cardoso transferindo a faixa presidencial para Luiz Inácio Lula da Silva. Terceiro, a mudança geracional em curso na composição do STF dá um salto com a aposentadoria, ao longo de 2003, dos últimos três ministros indicados pela ditadura militar – Sydney Sanches, Néri da Silveira e José Carlos Moreira Alves. Ingressam no STF três ministros que, com diferentes perfis, já haviam desenvolvido suas carreiras sob a Constituição de 1988. Nesse ano de transformações, o STF decidiu o HC 82.424, o caso *Ellwanger*. (ARGUELHES, 2021, p. 6).

Sob essa perspectiva, portanto, a mudança do discurso dos ministros do STF acerca do seu próprio papel na democracia brasileira teria se dado diante de um contexto de transições, com destaque à primeira significativa mudança em sua composição desde a promulgação da Constituição de 1988.

O relator do caso, Ministro Moreira Alves, havia sido a principal liderança na definição da postura mais restritiva adotada pelo Tribunal ao longo dos anos 1990. Ocorre que, em abril de 2003, após um pedido de vista, o ministro Mauricio Corrêa, ao proferir o seu voto, inseriu o caso em uma narrativa maior de proteção de direitos humanos após a 2ª Guerra Mundial. Após o voto, o Ministro Moreira Alves retomou a palavra para enfatizar seu repúdio às ideias de *Ellwanger*, ressaltando que interpretar restritivamente a imprescritibilidade seria, também, uma expressão do compromisso com direitos fundamentais. Essa postura do Ministro relator é tida como um dos marcos iniciais da pressão da opinião pública sobre a atuação do STF.

O voto do Ministro Maurício Corrêa, por outro lado, foi percebido dentro e fora do tribunal como uma virada no julgamento. Para além do resultado final, significou a inauguração de uma nova dinâmica decisória na instituição, com o surgimento, nos debates, de novas possibilidades de pensar o papel do STF. Assim, mesmo com eventuais divergências sobre o resultado do caso em questão, a nova narrativa foi apropriada pelos Ministros, que procuraram alinhar sua posição à narrativa do pós-guerra. Trata-se, conforme defende Arguelhes (2021), de uma mudança na dimensão narrativa, isto é, não tanto na maneira como o STF de fato se comporta, mas como passou a falar publicamente sobre seu próprio papel e poder na democracia brasileira (ARGUELHES, 2021).

Em seu voto, o ministro Celso de Mello insere o STF em um contexto global de instituições com a tarefa comum de proteção aos grupos minoritários, especialmente aqueles que se expõem a uma situação de maior vulnerabilidade. O estabelecimento de uma conexão entre o nacional (STF) e o global (a narrativa histórica dos Tribunais Constitucionais), concretiza-se com a referência à “dignidade da pessoa humana”, presença recorrente na justificação que diversos juízes e tribunais fizeram da expansão de seus próprios poderes em

diversos países. Percebe-se, no caso, a utilização de uma demanda envolvendo direitos fundamentais para articular e justificar os poderes do Tribunal, o que, de acordo com a tese apontada por Ginsburg (2003), tipicamente apresenta baixo risco de retaliação por parte de atores políticos.

Conclui-se, portanto, que diversos elementos que hoje configuram a acentuada atuação no STF no cenário político começaram a ser identificados a partir do início dos anos 2000. Neste contexto, observa-se ainda que, ao longo dos dois primeiros mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a agenda legislativa do governo fez vários avanços no campo dos direitos fundamentais, o que gerou a reação de minorias conservadoras, derrotadas no Congresso Nacional. O resultado foi a judicialização de inúmeros casos, inserindo o Supremo no julgamento de questões difíceis e muitas vezes pouco populares.

Em grande parte dessas matérias, o Supremo apenas ratificou a atuação dos Poderes representativos. Contudo, foi possível observar que o discurso assumido pelo Tribunal não foi a de mera deferência, passando a analisar e enfrentar o mérito de cada uma das ações. Pode-se então afirmar que, a partir desse momento, o STF passou a assumir uma postura bastante ativa no que se refere à implementação da carta de direitos incorporadas pela Constituição de 1988 (VIEIRA, 2018), iniciando a construção do protagonismo político que hoje é assumido pela instituição no cenário nacional.

Pelo levantamento até aqui realizado, é possível constatar que a ascensão institucional do Supremo Tribunal Federal na democracia brasileira coincide com os anos em que se iniciou a prática de televisionamento dos julgamentos realizados pelo Tribunal, o que se deu por meio do sistema de transmissão conhecido como “TV Justiça”, criado pela Lei Federal nº 10.461, aprovada em maio de 2002 e sancionada pelo próprio ministro Marco Aurélio, que ocupava a Presidência da República, à época, devido à ausência de todas as autoridades na linha de sucessão presidencial.

O canal iniciou suas atividades em agosto do mesmo ano, operando por meio de TV por assinatura. Antes disso, Fonte (2016) aponta a existência de um registro de transmissão ao vivo de julgamento da Corte, ocorrido em 1993, quando da apreciação do caso de homicídio que vitimou Marco Antônio Velasco, julgamento que foi transmitido pela extinta TV Brasília com fundamento na existência de interesse público no caso. Recondo e Weber (2019) destacam, ainda, o julgamento do mandado de segurança contra o *impeachment* aberto no Congresso contra Collor. Neste caso, também da década de 1990, as emissoras foram autorizadas a transmitir ao vivo um julgamento do STF para evitar uma temida possibilidade de ocupação e pressão sobre o Tribunal.

As sessões plenárias veiculadas pela TV Justiça, contudo, não foram transmitidas ao vivo de imediato. No início, os debates eram gravados e iam ao ar apenas posteriormente. A transmissão em tempo real e sem edições veio a ser adotada pelo Ministro Mauricio Correa, quando se tornou Presidente do Tribunal, em abril de 2003. Nos dias atuais, a transmissão ao vivo da íntegra dos julgamentos ocorre tanto em TV aberta como pela internet, sendo uma peculiaridade do sistema de justiça constitucional brasileiro. Por esse procedimento, são expostas as sustentações orais, os debates, os votos dos Ministros e a proclamação do resultado. Para muitos autores, esse modelo dificulta a construção de consensos e traz o risco de populismo judicial, na medida em que os Ministros se tornam personalidades públicas e tendem a ser mais fortemente influenciados pela opinião pública. Para uma segunda corrente, contudo, os ganhos democráticos do modelo são maiores que suas perdas, o que justificaria a sua manutenção (BARROSO; OSÓRIO, 2018).

Em pesquisa empírica que buscava aferir as consequências do televisionamento sobre o comportamento do Tribunal, Fonte (2016) constatou, em termos quantitativos, um crescimento de 58,70% na extensão dos acórdãos proferidos pelo STF quando são comparados os períodos anterior e posterior ao advento do televisionamento.¹³ Constatou, ainda, que o Plenário passou a julgar menos, o que, por outro lado, foi compensado por um aumento na produção individual dos Ministros, tanto nos casos mais relevantes, quanto nos casos mais corriqueiros. É necessário ponderar, contudo, a coexistência de fatores ambientais como a informatização do Tribunal, o incremento do número de assessores, a mudança de perfil dos ministros e a complexidade dos casos, que podem ter contribuído para as alterações verificadas, ainda que o televisionamento possa ter agido como catalisador de todo o processo (FONTE, 2016).

Da mesma forma, foi possível constatar a existência de mudança qualitativa nos votos do Tribunal neste período. Segundo o autor, antes do televisionamento, os votos eram predominantemente bidimensionais, o que significa dizer que possuíam uma dimensão interna (ou agregativa), que se relaciona ao papel agregativo próprio dos colegiados, e uma dimensão externa (ou comunitária), relativa à justificação da decisão para o auditório formado pela comunidade de operadores do direito. Após o televisionamento, identificou-se a manifestação

¹³ O estudo empreendido consistiu em três etapas: primeiro, uma simples comparação entre o tamanho dos acórdãos proferidos pelo Tribunal antes e depois da transmissão ao vivo das sessões plenárias; segundo, utilizando os *habeas corpus* julgados pelas Turmas como grupo de controle, visto que são julgados sem televisionamento, analisou-se se teria havido alguma influência no resultado; por fim, analisou-se o número de julgamentos do Plenário e o número de julgamentos individuais, com o objetivo de verificar se a produtividade do Tribunal teria caído ao longo desse período (FONTE, 2016).

de uma dimensão social nos votos do Tribunal, que consiste no uso do voto para o diálogo direto com o cidadão comum (FONTE, 2016).

A dimensão social seria manifestada, essencialmente, por três elementos: i) pela preocupação pedagógica assumida pela Corte; ii) pelo uso extensivo de argumentos extrajurídicos nas fundamentações; e iii) pela sensibilidade à opinião pública, exteriorizada na fundamentação dos votos e nas declarações públicas dos ministros. Neste sentido, a existência do televisionamento permite que cidadão e Tribunal mantenham diálogo direto, sem a necessidade de intermediação por parte da grande mídia, permitindo ao STF a construção de suas próprias narrativas (FONTE, 2016). Demonstra, por outro lado, uma preocupação da Suprema Corte brasileira em justificar seus posicionamentos não mais em termos constitucionais ou legais, desde que respaldados pela opinião pública.

2.1.2 A competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento de altas autoridades

Ao lado da ampla constitucionalização do direito e da expansão dos atores autorizados a acessar diretamente o Tribunal, a competência originária do STF para processar e julgar altas autoridades é apontada pela literatura especializada como um dos fatores determinantes para inseri-lo no centro do cenário político nacional. Enquanto foro especializado, cumpre-lhe, nos termos do artigo 102, inciso I, da Constituição Federal, julgar infrações penais comuns cometidas pelo Presidente da República, Vice-Presidente, membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e pelo Procurador-Geral da República, além das infrações penais comuns e crimes de responsabilidade cometidos pelos Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica¹⁴, membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (BRASIL, 1988). Cumpre-lhe, ainda, apreciar originalmente atos secundários do Congresso Nacional e do Poder Executivo, muitas vezes ligados à governança interna desses poderes.

Neste âmbito, o julgamento da Ação Penal nº 470, conhecida popularmente como o escândalo do “Mensalão”, consolidou-se como um dos principais responsáveis pelo Supremo Tribunal Federal tal como hoje se apresenta (RECONDO; WEBER, 2019). As investigações do caso se iniciaram no período correspondente ao primeiro governo Lula e, embora tenha a denúncia sido apresentada em 2007, o julgamento somente teve início em agosto de 2012, com um grande impacto na visibilidade do STF junto à opinião pública. Foram, ao todo, 69 sessões

14 Quanto aos Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, a Constituição ressalva a competência privativa do Senado Federal para processá-los e julgá-los nos crimes de responsabilidade conexos aos praticados pelo Presidente e Vice-Presidente da República (artigo 52, inciso I, da CF).

televisionadas, em um ano e meio de julgamento. A partir desse momento, o Supremo passaria a experimentar os custos da superexposição e da tensão política decorrente do julgamento de atores políticos (VIEIRA, 2018).

Dentre as decisões de natureza jurídica que teriam contribuído para que esse caso se tornasse um paradigma na construção da proeminência do Supremo Tribunal Federal no cenário político nacional, Vieira (2018) destaca, em primeiro lugar, a opção por afastar o argumento de que o caso corresponderia a uma mera infração a regras eleitorais. Esse entendimento foi futuramente revisto pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento da chapa Dilma-Temer, em 2017, e pelo Superior Tribunal de Justiça, em 2018, em caso envolvendo Geraldo Alkmin. Em segundo lugar, o autor cita a utilização, pela primeira vez, da “teoria do domínio do fato”, desenvolvida pela doutrina alemã para estabelecer a responsabilidade penal de agentes em aparatos de poder, onde o executor é mero instrumento do crime, sendo controlado por um terceiro, que tem o real controle da situação (domínio do fato). Por fim, destaca-se a opção pelo não desmembramento do processo, mantendo-se sob a jurisdição do STF todos os réus envolvidos, entendimento que também seria alterado futuramente, no julgamento dos indiciados na Operação Lava Jato (VIEIRA, 2018).

A Operação Lava Jato é entendida como o segundo grande marco da atuação do STF no julgamento de altas autoridades. As investigações que deram origem à Operação se iniciaram em março de 2014, último ano do primeiro governo de Dilma Rousseff. O objetivo inicial era o de investigar e responsabilizar um esquema de lavagem de dinheiro envolvendo doleiros que utilizavam postos de combustíveis e serviços de limpeza de automóveis como fachada para suas operações ilegais. Em outubro do mesmo ano, contudo, a Operação alcançou as conexões do esquema com o mundo político, resultando na prisão de três parlamentares em abril de 2015.

Em novembro do mesmo ano, Delcídio do Amaral (PT) teve a prisão decretada pelo STF, sob a alegação de que estaria agindo para interferir nas investigações da Lava Jato e prometendo influenciar ministros do Supremo em favor de acusados na Operação. A decisão pela prisão, emitida pelo ministro Teori Zavascki e posteriormente referendada pelos demais membros do Tribunal, alcançou grande repercussão por se fundamentar em uma manobra argumentativa: como parlamentares gozam de imunidade processual e não podem ser presos no exercício de mandato se não em situação de flagrante delito por crime inafiançável, afirmou-se que as tentativas de Delcídio de obstar a Operação configuravam ações criminosas de caráter permanente, a possibilitar a configuração da situação de flagrante, e que, apesar de se tratar de crime afiançável, a possibilidade de fiança seria afastada pelas circunstâncias do fato (ALMEIDA, 2019).

Os grandes esquemas de corrupção desvendados, especialmente no âmbito do “Mensalão” e da “Operação Lava Jato”, acarretaram um significativo crescimento das investigações e ações penais que tramitam perante o STF. Para Barroso e Osório (2018), do ponto de vista qualitativo, o envolvimento de políticos sujeitos à competência penal originária do STF nos ilícitos investigados criou uma nova forma de intervenção do STF no funcionamento dos demais Poderes, na medida em que a mera condução ordinária desses procedimentos, com o recebimento de denúncias e decretação de medidas cautelares, passa a produzir impacto imediato nas forças do Parlamento e nos rumos da vida política nacional. No mesmo sentido, as condenações aumentaram a visibilidade do Tribunal, culminaram em uma atuação mais proativa no combate à corrupção, mas também aumentaram os riscos de politização indevida, seletividade dos julgamentos e intervenção desmedida no âmbito político (BARROSO; OSÓRIO, 2018).

Em 2016, a crise política aberta pela instauração do processo de *impeachment* contra a então Presidente Dilma trouxe o Tribunal, mais uma vez, para o centro da arena política. O Supremo, por meio da ADPF 378, proposta pelo Partido Comunista do Brasil, foi convocado, mais uma vez, a interferir no processo a fim de analisar a compatibilidade do rito de *impeachment* de Presidente da República, previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. Assim, embora o país já tivesse enfrentado essa mesma circunstância no processo de *impeachment* de Fernando Collor de Melo, o Congresso Nacional ainda não havia adaptado a Lei de Crimes de Responsabilidade, de 1950, aos dispositivos da Constituição de 1988. Nesse julgamento, a interferência do STF se deu no mesmo sentido da ocasião anterior, limitando-se a garantir que o processo transcorresse dentro dos limites do devido processo legal formal.

Vieira e Glezer (2019) apontam para uma mudança no padrão de funcionamento das instituições com o avanço da Operação Lava Jato e do processo de *impeachment* de Dilma. Segundo os autores, foi possível observar a utilização de competências e prerrogativas de forma cada vez mais incisiva e arbitrária com o objetivo de debilitar adversários ou entrincheirar-se no poder. Neste sentido, a Operação Lava Jato provocou um declínio da confiança da população nos partidos políticos e no Congresso Nacional. O STF, marcado por divisões internas, teria sido absorvido pela crise política, deixando de ser visto como um árbitro imparcial do conflito entre Legislativo e Executivo (VIEIRA; GLEZER, 2019).

Ao longo do governo Temer, a ativa atuação do STF em face de membros dos demais Poderes persistiu avançando. Em dezembro de 2016, o Ministro Marco Aurélio, atendendo a pedido formulado pelo partido Rede Sustentabilidade, determinou, monocraticamente, o afastamento do Senador Renan Calheiros (PMBD) da Presidência do Senado Federal. Por

entender se tratar de medida que não encontra previsão na Constituição Federal, Renan Calheiros se negou ao cumprimento da ordem, em um gesto incomum de confronto à autoridade do Tribunal. No mesmo sentido, a Comissão Diretora do Senado decidiu aguardar o julgamento do Plenário do STF para tomar providências sobre o afastamento. Por 6 votos a 3, a decisão acabou sendo revertida.

Diante de tudo o que se expôs, é possível se constatar que o STF se tornou protagonista tanto na tarefa de assegurar direitos fundamentais, em especial de minorias, quanto no arbitramento das disputas e tensões derivadas da crise política e das investigações de corrupção nos altos escalões do poder (BARROSO, OSÓRIO, 2018). Para Vieira (2018), o STF partiu de uma postura omissa, passou para um comportamento deferente à decisão legislativa, avançou para uma postura responsiva e, a partir de 2013, tomou decisões que poderiam ser consideradas usurpadoras (VIEIRA, 2018).

2.2 Os fenômenos da “supremocracia” e “ministocracia”

Consoante ao que até aqui se delineou, a partir da Constituição de 1988, gradativamente, o Supremo Tribunal Federal passou a assumir um papel central no sistema político brasileiro, transcendendo a mera função moderadora. Neste contexto, em alusão ao termo “juristocracia”, utilizado por Hirschl para se referir à expansão dos poderes das Cortes, Vieira passou a apontar, em 2008, para a construção, no Brasil, do fenômeno que denominou de “supremocracia”. Suas principais ideias são assim sintetizadas:

“Supremocracia é o poder sem precedentes conferido ao Supremo Tribunal Federal para dar a última palavra sobre as decisões tomadas pelos demais poderes em relação a um extenso elenco de temas políticos, econômicos, morais e sociais, inclusive quando essas decisões forem veiculadas por emendas à Constituição.” (VIEIRA, 2018, p. 162).

Para o autor (2018), a “supremocracia” seria uma consequência da desconfiança na política e da hiperconstitucionalização da vida brasileira. Dentre os fatores que teriam favorecido o seu desenvolvimento, destaca: a) a concentração de três funções jurisdicionais nas mãos de um único Tribunal; b) a criação de canais de acesso direto por parte de atores políticos; c) a ampla discricionariedade da Corte, decorrente da ausência de uma cultura consolidada de precedentes; d) a dificuldade do Tribunal em estabelecer *standards* interpretativos e de se restringir aos limites do pedido judicial; e e) o surgimento de diversas correntes do pensamento constitucional, no contexto de uma “terceira onda de democratização”, preocupadas em maximizar a eficácia de novas Constituições, concedendo uma maior amplitude à atuação do Judiciário (VIEIRA, 2018).

A consolidação do fenômeno decorre da associação entre o modelo constitucional adotado em 1988 e a postura institucional assumida pelos Ministros. Não obstante, conforme alerta Vieira (2018), ainda que se considere a premissa de que a Constituição Federal de 1988 transferiu muitas atribuições ao Supremo – e que, por consequência, o protagonismo assumido pela instituição seria mero resultado de uma opção constitucional- há uma grande dificuldade em se justificar, da perspectiva da teoria democrática, o exercício dessas competências. Essa dificuldade é agravada pelo baixo grau de institucionalização do processo decisório, a falta de transparência na elaboração da agenda e a fragilidade de seu compromisso com os próprios precedentes, fatores que têm colocado em risco a autoridade do Supremo Tribunal Federal (VIEIRA, 2018).

Enquanto última instância judicial, o STF é incumbido da revisão de um elevado número de casos resolvidos pelos tribunais inferiores. Esse grande volume que chega ao Tribunal decorre da ausência de uma cultura em âmbito nacional que valorize o caráter vinculante das decisões judiciais, fazendo com que temas sobre os quais já haja entendimento consolidado tenham que ser enfrentados novamente pelos Ministros. A consequência desse fenômeno é o aumento atuação monocrática, isto é, a jurisdição do Supremo, muitas vezes, corresponde à decisão proferida por apenas um de seus julgadores.

O crescimento do exercício monocrático na jurisdição do Supremo foi denominado por Arguelhes e Ribeiro (2018) como “ministocracia”. Pelo fenômeno, denomina-se a assunção individual, por seus membros, de parte importante do poder entregues pelo constituinte ao STF. A tese do personalismo é defendida, dentre outros, por Silva (2013), para quem o STF funcionaria como onze ilhas. Sob essa perspectiva, o processo decisório seria puramente agregador, caracterizado pelo somatório de votos individuais, com pouca ou nenhuma deliberação.

De acordo com Silva (2013), algumas regras procedimentais diminuem a qualidade deliberativa do Supremo, afetando, conseqüentemente, sua legitimidade democrática. Dentre eles, destaca o papel quase irrelevante do juiz relator; a forma como os Ministros se comunicam entre si (por meio de leituras de parecer); e a possibilidade de interrupção da sessão plenária antes de cada juiz ter tido a oportunidade de expressar a sua opinião sobre determinado caso. Afirma, no entanto, que o desempenho deliberativo do Tribunal é igualmente afetado por práticas derivadas dos costumes, como o comportamento judicial, publicidade extrema e tomada de decisões estratégicas. Assim, conclui que, se práticas deliberativas são uma fonte de legitimidade para a revisão judicial da legislação, o Supremo Tribunal carece de um déficit de legitimidade (SILVA, 2013).

Os dados do STF apontam para um crescimento no número de decisões monocráticas a partir de 2013. O mesmo crescimento, contudo, não é observado quando se analisa o número geral de demandas, o que corrobora a tese de que passou a haver um processo de fragmentação da jurisdição do Supremo. Para Arguelhes e Ribeiro (2018), a crise política vivenciada no Brasil nos últimos tempos evidenciou que os Ministros dispõem de recursos para evitar ou até mesmo contrariar o Plenário. Neste sentido, pode-se afirmar que, em muitos momentos, a política nacional teria sido diretamente influenciada por ações judiciais individuais, que não chegaram a passar, ou pelo menos não passaram em tempo hábil, pelo Supremo enquanto instituição colegiada (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

A atuação individual dos Ministros pode se concretizar de diversas maneiras. Ao escolherem os temas que serão objeto de apreciação monocrática, controlam e definem a agenda, o que pode ser decisivo em determinado momento político. Possuem, ainda, a possibilidade de emitir liminares individuais e realizar declarações públicas, as quais, ainda que não explicitamente, sinalizam e fornecem informações sobre o que esperar de decisões futuras. Em qualquer uma dessas formas, a ação individual de Ministros é capaz de impactar diretamente nas estratégias de atores políticos. No limite, portanto, a alocação dos poderes de agenda, decisão e sinalização de maneira individual e descentralizada, isto é, apta a ser exercida, a princípio, por qualquer ministro, permite que as preferências de um único membro moldem o processo político, na prática, com o mesmo peso institucional do Tribunal (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Por se tratar de um fenômeno caracterizado pela concentração de poderes na esfera judicial, a supremocracia encontra dificuldades de justificação em face do conceito de democracia, que reivindica que as decisões fundamentais devem estar submetidas à vontade da maioria dos cidadãos, e não a um grupo não eleito¹⁵. A supremocracia, no entanto, não indica um fenômeno de usurpação de poder, visto que decorre, em grande medida, do desenho constitucional adotado pela Assembleia Nacional Constituinte (VIEIRA, 2018). A ministocracia, por outro lado, agrava as dificuldades de justificação dos poderes do Supremo. A possibilidade de ação individual contra uma maioria interna do próprio Tribunal gera complicações em termos da teoria constitucional e da teoria democrática convencionais (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

15 Neste ponto, cita-se o desenvolvimento da corrente denominada “constitucionalismo popular”, que, a despeito de suas divisões internas, opõe-se à ideia de constitucionalismo legal, retirando a centralidade do Poder Judiciário na interpretação e efetividade do texto constitucional.

Questões juridicamente controversas e politicamente decisivas podem ser resultados completamente diferentes a depender de quem seja o ministro relator. Neste sentido, o poder individual acentuado, combinado com a ausência de mecanismos de *accountability* individual, amplia o risco de captura da ação de ministros por grupo de interesses, conforme destacam Arguelhes e Ribeiro (2018):

Em qualquer tribunal, decisões judiciais são, ao menos em parte, contingentes às preferências de seus integrantes. No entanto, tipicamente, mecanismos internos de agregação de preferências (p. ex., uma votação majoritária entre os juízes) tornam o resultado final relativamente previsível para uma dada composição do tribunal. No caso do Supremo, porém, essa relativa estabilidade é constantemente erodida pela ação individual, que enfraquece a correlação esperada entre vitórias eleitorais, oportunidade de indicação de ministros e formação da jurisprudência constitucional ao longo do tempo. Mais ainda, a ação individual no Supremo ilustra na prática a possibilidade de um tipo de contramajoritarismo interno dentro do próprio tribunal, aumentando o risco de captura desses agentes independentes e gerando problemas para a legitimação da atuação judicial contramajoritária na política de forma mais geral (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 16).

A ausência de critérios objetivos expressos e determinados para a definição dos temas a serem julgados monocraticamente dificulta o controle público sobre a atividade do Tribunal. Neste sentido, ainda, a falta de criação de padrões é apontada por diversos autores como um problema no âmbito decisório do Supremo. O casuísmo e a conseqüente falta de segurança jurídica têm causado uma forte redução na confiança da sociedade em relação à instituição.

Oliveira (2016), em oposição às ideias até aqui abordadas, relativiza a tese do personalismo decisório, apresentando estudo empírico a partir do qual defende a centralidade do colegiado no processo deliberativo e na construção das decisões do STF. A autora analisou casos complexos de controle de constitucionalidade, assim considerados como aqueles em que “cada voto conta”. A partir dos dados coletados, defende que o Supremo foi bastante consensual em termos de controle concentrado no período analisado, com apenas 28% do total de decisões colegiadas em sede de ADI gerando votos dissidentes. A divisão da Corte foi ainda menos frequente, sendo que nesses pouco mais de 25 anos apenas 3% do total de decisões colegiadas provocou divisões acirradas, em que cada voto teve peso considerável (OLIVEIRA, 2016).

Ainda segundo a autora, a mudança de direção do voto de um Ministro, atribuída ao convencimento a partir da manifestação de voto de outro(s) Ministro(s), ocorreu em 22% das vezes. Além disso, em 56% das vezes, foi possível observar a menção explícita de um Ministro à argumentação de outro na justificativa de seu voto, seja para rebater os argumentos postos, complementá-los ou solicitar maiores explicações. Cita a autora, ainda, que, em 78% das vezes, constatou-se a menção à expressão “jurisprudência consolidada do Tribunal” e, em 75% dessas

decisões, pelo menos um dos Ministros aderiu diretamente ao voto do outro, sem acrescentar argumentos (OLIVEIRA, 2016).

Ainda que se considere a predominância do processo deliberativo na formação de decisões do STF, tal fato não exclui o elevado número de decisões monocráticas proferidas pelos Ministros, as quais, não raramente, atingem diretamente atores sociais e políticos antes de serem submetidas ao Plenário. Neste ponto, são contundentes as críticas que se referem à dificuldade de justificação do exercício do Supremo por essa via, afastando-se do papel previsto para a instituição no projeto constituinte de 1988.

Em um cenário em que já se vislumbravam desaprovações ao comportamento que vinha sendo apresentado pelo Supremo, a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República intensificou as críticas. O Tribunal, que também enfrentava diversos problemas internos, viu o tom das críticas se transformarem em ataques. Bolsonaro assumiu a Presidência com uma pauta conservadora e moralizadora, e o Supremo, considerado por alguns setores como um entrave ao avanço dessa agenda, passou a ser hostilizado por deputados e senadores, ameaçado por pedidos de CPI e *impeachment* pelas redes sociais.

Neste contexto de ameaças à sua própria existência e atuação, o Supremo se viu disposto a batalhar. Contudo, a constante interferência no debate público e a ausência de uma postura rígida em relação a conflitos de interesses têm contribuído para a erosão da autoridade do Supremo. A construção do capital reputacional do STF passaria, para os autores, por uma atuação de forma mais colegiada, imparcial e com certa discricção (RECONDO; WEBER, 2019).

2.3 O STF durante o governo de Jair Bolsonaro

Em 2019, Vieira e Glezer escreveram sobre os esforços empreendidos por Jair Bolsonaro para se aproximar do Supremo Tribunal Federal. Essa aproximação teria ocorrido por meio de Dias Toffoli, que então ocupava a Presidência do Tribunal, o qual, em retorno, teria buscado construir relações amistosas com as novas forças políticas que assumiram o Poder Executivo. Os autores destacam, nesse momento, a construção de uma agenda que não gerasse incômodos ao Executivo, além da assinatura, em maio daquele ano, de um “Pacto Republicano” entre os dois Poderes, com a finalidade de remover obstáculos às reformas da Previdência e Tributária, o que gerou críticas por parte de magistrados e políticos de oposição (VIEIRA; GLEZER, 2019).

Assim, nos primeiros meses do governo Bolsonaro, temas que afetavam negativamente sua agenda política como demarcações de terras indígenas e reservas ambientais, execução

provisória de pena e porte de drogas para uso pessoal foram retirados de pauta, ou não foram objeto de deliberação. Os casos que chegaram a ser efetivamente julgados foram marcados por um equilíbrio entre decisões desfavoráveis ao então Presidente e a condescendência. Mesmo nos casos de decisões contrárias aos interesses do governo, foram observadas ressalvas relevantes. Assim, concluem os autores pelo retorno, por parte do STF, ao padrão de deferência, comportamento que marcou os primeiros anos da redemocratização, no qual as derrotas enfrentadas pelo Poder Executivo no âmbito do Supremo ocorriam apenas com base em regras processuais ou de competência explícitas (VIEIRA; GLEZER, 2019).

Neste momento inicial, o caso em que o Supremo teria atuado de forma mais contundente em sentido contrário aos interesses de Bolsonaro foi o da criminalização da homofobia, decidido em junho de 2019¹⁶. Houve, à época, um pedido do Senado para que o julgamento fosse suspenso, sob o fundamento de que inexistiria omissão legislativa, já que teria se iniciado uma mobilização para legislar sobre o tema. Não obstante, o Plenário, por maioria, entendeu que houve omissão inconstitucional do Congresso Nacional por não editar lei que criminalize atos atentatórios a direitos fundamentais dos integrantes da comunidade LGBTQIA+, votando pelo enquadramento da homofobia e transfobia como tipo penal definido na Lei do Racismo (Lei 7.716/1989) até que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria (STF, 2019). O caso, inclusive, resultou em um protocolo de pedido de *impeachment*, no Senado Federal, em face dos Ministros que votaram a favor da criminalização, pela suposta existência de crime de responsabilidade.

Em 2023, contudo, os mesmos autores, em conjunto com Barbosa, descrevem como, após uma primeira etapa marcada por uma retórica mais conciliadora, o STF passou a se mostrar cada vez mais disposto a controlar atos do governo, assumindo uma postura altamente responsiva. Diversos trabalhos inseridos na agenda de pesquisas que investiga a postura do STF diante das ações do governo Bolsonaro apontam uma mudança no posicionamento do Tribunal a partir do segundo ano de governo.

Almeida (2020) defende que a relação entre STF e Bolsonaro se altera a partir de fevereiro de 2020, em decorrência do início da pandemia de Covid-19. De acordo com os dados apresentados pela autora, entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de janeiro de 2020 – período correspondente aos 13 primeiros meses do governo Bolsonaro -, foram propostas 71 ações no Supremo questionando a constitucionalidade de medidas do Poder Executivo. Em apenas 8 haviam sido tomadas decisões liminares. Entre 1º de fevereiro e 30 de abril de 2020 (3 meses),

¹⁶ O julgamento se deu no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, de relatoria do ministro Celso de Mello, e do Mandado de Injunção (MI) 4733, relatado pelo ministro Edson Fachin (STF, 2019).

por outro lado, identificou-se o ajuizamento de 42 ações, com concessão de medidas liminares em 23 casos (ALMEIDA, 2020).

Assim, defende a autora que, com a chegada da pandemia, o STF “abandona a letargia e passa a controlar atos do governo Bolsonaro.” Neste contexto, cita os litígios sobre a troca do diretor-geral da Polícia Federal, Alexandre Ramagem, como um reforço da nova postura de controle assumida pelo Tribunal (ALMEIDA, 2020). Diante das derrotas no Tribunal, Bolsonaro reagiu, abandonando, na mesma medida, a postura inicialmente conciliatória que havia assumido em face da Corte. A partir de então, passou a sugerir a existência de um abuso do uso das prerrogativas institucionais por parte do Supremo, prestigiando manifestações nas quais se apresentavam ataques à instituição.

Para Vieira, Glezer e Barbosa (2023), essa mudança de postura teria coincidido com a escalada de ameaças e acusações do ex-Presidente contra os demais Poderes, a investigação de denúncias do então Ministro da Justiça contra Bolsonaro e a atitude negacionista e negligente de Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19. Neste sentido, apresentam a mudança de comportamento assumida pelo Tribunal a partir de três dimensões: houve um aumento no ritmo das decisões (menor lapso temporal entre a autuação do processo e a primeira decisão em ações contra o governo), no número de decisões colegiadas, e uma mudança no tom das razões apresentadas para controlar os atos do governo. Enquanto no primeiro ano as decisões não fizeram considerações políticas mais contundentes sobre possíveis ameaças à democracia pelo Presidente, sendo fundamentados, sobretudo, por vícios formais, foi possível observar, em dezembro de 2019, referência explícita a práticas de constitucionalismo abusivo por parte do governo no julgamento da ADPF 622 pelo Ministro Luís Roberto Barroso (VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2023).

Conforme já se apresentou no capítulo anterior, os autores denominam de “infralegalismo autoritário” o método de erosão institucional promovido por Bolsonaro em seu governo, cuja singularidade repousa na centralidade da utilização de atos infralegais, administrativos e parainstitucionais para implementar medidas autoritárias, tendo em vista que esses atos, de modo geral, independem da negociação com o Congresso e fogem ao âmbito de controle do Legislativo. Trata-se de estratégia que tornou possível o avanço de pautas defendidas pelo ex-Presidente mesmo diante da ausência de maioria do governo nas duas casas do Congresso, fato que, ao impedir a formação de uma coalizão bem estruturada, impossibilitaria a obtenção de avanços dentro do Legislativo (VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2023).

Assim, foi por meio de decretos que Bolsonaro lidou com temas que são objeto de proteção especial da Constituição, buscando reduzir a eficácia de direitos constitucionais ao fragilizar as esferas de formulação de políticas públicas e de promoção e defesa desses direitos. Foi também por meio deles que procurou responder às demandas de suas bases eleitorais, a exemplo do que ocorreu no âmbito da flexibilização do acesso e porte de armas de fogo. Por outro lado, o infralegalismo autoritário de Bolsonaro também foi materializado por meio de omissões, como a manutenção de cargos de burocracia média vazios, a criação de entraves à execução de políticas públicas e, sobretudo, pela recusa em adotar as medidas científicas recomendadas para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 (VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2023).

Por fugir do âmbito de controle legislativo, o ônus de controlar os excessos institucionais de Bolsonaro recaiu sobre o Poder Judiciário e, especialmente, sobre o STF, o qual, conforme se demonstrou, já possuía uma posição central no arbítrio de conflitos ordinários do sistema político brasileiro, mas que, por outro lado, chegou ao início do governo Bolsonaro fragilizado, emergindo de uma crise política que culminou em uma perda do capital reputacional do Tribunal (VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2023).

As ações e omissões do governo verificadas nesse período, somadas às convocações e participações em manifestações contra o Congresso Nacional e o STF, culminaram em um aumento da frequência com que partidos de oposição passaram a acionar o Tribunal, que passou, então, a exercer um controle mais assertivo sobre os atos do governo. É nesse cenário em que se observará, ao lado da atuação judicial, um incremento da utilização, por parte do Tribunal, de suas prerrogativas investigativas em face das condutas do ex-Presidente, resultando na abertura, entre outros, do Inquérito 4.828/DF, que será objeto de análise mais detalhada no capítulo subsequente.

Em seu período mais responsivo, o STF exerceu o controle sobre o esvaziamento e desestruturação de conselhos, órgãos consultivos que viabilizam a participação da sociedade civil, de interessados e de especialistas na elaboração e implementação de políticas públicas. Sobre o tema, o Plenário fixou a tese de que “é inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (ADPF 622, 2021). Controlou, ainda, a prática de descaracterização de políticas públicas por meio da edição de decretos regulamentares, sobretudo nos campos da política de armas, política educacional, trabalhista e ambiental, tendo que enfrentar, ainda, a estratégia bolsonarista de revogar com frequência seus atos e publicar outros com conteúdo semelhante, logo em seguida, frustrando as tentativas de julgamento (VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2023).

Quando se analisam as decisões referentes à pandemia, Oliveira e Madeira (2021) constataam que o então Presidente mais perdeu do que ganhou no STF em casos relativos à temática. A atuação mais emblemática do Tribunal neste âmbito talvez tenha sido a decisão do Plenário que, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (ADI 6341).

A postura mais ativa do STF nesse período, contudo, não se restringiu a esse aspecto, seguindo-se de inúmeras outras decisões que objetivavam conter o negacionismo manifestado por Bolsonaro, a exemplo de decisões que impediram a fragilização ou a apropriação de instituições de controle para fins particulares e que impediram o monitoramento de informações relativas a servidores públicos ou outros cidadãos pelo poder público. Assim, após um momento inicial de deferência, o STF assumiu uma posição de destaque na defesa da Constituição durante o governo Bolsonaro, reagindo de maneira progressiva às suas escaladas anticonstitucionais e transformando-se em um importante obstáculo à concretização de seu projeto autoritário (VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2022).

Em abril de 2021, uma decisão do STF, embora não diretamente relacionada ao governo de Jair Bolsonaro, traria impactos diretos no cenário político nacional. Trata-se da decisão de anulação de condenações do ex-Presidente Lula no âmbito da Operação Lava Jato. Na hipótese, o Plenário confirmou uma decisão do Ministro Edson Fachin que declarou a incompetência da 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba (PR), anulando as ações penais propostas contra o ex-Presidente relativas aos casos do triplex do Guarujá, do sítio de Atibaia e do Instituto Lula, por não ter ficado demonstrado a relação com os desvios de recursos da Petrobrás e, portanto, com a Operação Lava Jato (STF, 2021).

Merece destaque, contudo, a atuação do STF com vistas a garantir a defesa da própria instituição. Nessa seara, atuou principalmente por meio de abertura de investigações para apuração de atos e manifestações que faziam apologia à ditadura e que pediam especificamente o fechamento do Tribunal. Nesse sentido, além do Inquérito 4828/DF, destaca-se o Inquérito 4781/DF (Inquérito das Fake News), pioneiro no tema. Outros Inquéritos foram posteriormente abertos, como os Inquéritos 4.874/DF e 4.879/DF, além daqueles instaurados para investigar a invasão do Palácio do Planalto, Congresso Nacional e do próprio STF, ocorrida em 8 de janeiro de 2023.

Para muitos pesquisadores, o protagonismo do STF nesse cenário de progressão autoritária se contrapõe à resposta insuficiente de atores políticos e institucionais que teriam a

responsabilidade de controlar e fiscalizar os atos do governo, especialmente a Procuradoria Geral da República e a Câmara dos Deputados (VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2023). A ausência de reeleição de Bolsonaro, neste âmbito, pode significar a constatação, já presente na literatura, de que democracias com um Judiciário forte têm mais chances de evitar uma ruptura no regime (BOESE et al, 2021). Nesse percurso, contudo, o Tribunal adotou algumas posições polêmicas, para as quais o maior exemplo seria a abertura de Inquéritos de ofício, e que não podem ser absolutamente desprezadas, ainda que em face do resultado positivo obtido por meio de sua atuação.

2.4 A atuação do STF por meio de Inquéritos

Além das atribuições acima destacadas, previstas expressamente no texto constitucional, o Regimento Interno do Tribunal¹⁷ ainda lhe confere a atribuição de polícia, a ser exercida por meio de Inquéritos. Neste âmbito, dispõe o artigo 42 do texto regimental competir ao Presidente a função de responder pela polícia do Tribunal, podendo requisitar o auxílio de outras autoridades, quando necessário, cabendo ao relator, por seu turno, a instauração do procedimento, a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido (artigo 21, inciso XV, do Regimento Interno do Tribunal).

Na classe “Inquérito” estão incluídos os policiais e os administrativos, de que possa resultar responsabilidade penal. Embora o exercício dessa atribuição pelo Supremo não seja recente, passou a ganhar posição de destaque, conforme acima se demonstrou, durante o governo de Jair Bolsonaro, quando se verificou, no Brasil, a organização, por parcela da sociedade, de movimentos marcados pelo exercício de atos atentatórios às instituições democráticas estabelecidas. Neste contexto, os Inquéritos foram um dos principais instrumentos utilizados pelo Tribunal para enfrentar os atos de ataque à instituição.

Dispõe o artigo 43 do Regimento Interno do STF que, “ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o Presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a outro Ministro” (BRASIL, 2020). Foi com fundamento neste dispositivo que o Supremo determinou a abertura do Inquérito

¹⁷ O Regimento Interno do STF estabelece a composição e a competência dos seus órgãos, regula o processo e o julgamento dos feitos que lhe são atribuídos pela Constituição Federal e disciplina seus serviços (art. 1º, RISTF). Sobre a natureza jurídica das normas previstas nos Regimentos Internos dos Tribunais, o STF já decidiu: “O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria. Em matéria processual prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera. Constituição, art. 5º, LIV e LV, e 96, I, *a*. [ADI 1.105 MC, rel. min. Paulo Brossard, j. 3-8-1994, P, DJ de 27-4-2001.]”

n 4.781/DF, popularmente conhecido como Inquérito das *Fake News*, o qual foi amplamente criticado, tanto no âmbito acadêmico quanto midiático. Dentre as opiniões contrárias, destacam-se aquelas que desaprovam a instauração do procedimento de ofício; o sigilo do seu conteúdo; a designação de Ministro específico para a sua relatoria, sem a realização de sorteio; e o fato de o Tribunal figurar, ao mesmo tempo, nos papéis de investigador e investigado. Diante da falta de participação efetiva do Ministério Público, sustentou-se a excessiva concentração de poder nas mãos do Supremo Tribunal Federal.

O Tribunal, contudo, não respondeu às objeções. O Inquérito seria também uma tentativa de recompor a redoma que tradicionalmente protegia o STF e que havia sido fragilizada nos últimos tempos (RECONDO; WEBER, 2019). Não obstante, fatores como o envolvimento direto de altas autoridades políticas na condição de investigados e a utilização de medidas que, mesmo que previstas na lei ou já praticadas anteriormente, não eram usuais no âmbito do Tribunal, acabaram por fragilizar ainda mais a imagem da instituição.

Nos termos da sua portaria de instauração (Portaria GP nº 69, de 14 de março de 2019), o Inquérito das *Fake News* se fundamenta na necessidade de apuração de fatos e infrações correspondentes à existência de notícias fraudulentas revestidas de *animus calumniandi*, *diffamandi* e *injuriandi*, que atingem a honorabilidade e segurança do próprio Supremo Tribunal Federal, seus membros e familiares. Designou-se, para a condução do feito, o Ministro Alexandre de Moraes.

Recondo e Weber (2019) ilustram como teria se dado a escolha do ministro relator, designado *a priori*. Trata-se de possibilidade que, embora prevista no Regimento Interno, nunca havia sido antes utilizada. Segundo os autores, disposto a resguardar o STF das investidas que vinha sofrendo, o então Presidente do Tribunal, Ministro Dias Toffoli, optou, pessoalmente, por conferir a relatoria ao Ministro Alexandre de Moraes, que havia atuado como Secretário de Segurança do Estado de São Paulo. Toffoli, ainda, teria conversado com todos os demais Ministros, individualmente, comunicando-lhes sua decisão, sem consultas ou objeções. Assim, na sessão plenária do dia 14 de março de 2019, noticiou a abertura do inquérito criminal.

Na interpretação apresentada pelo Ministro Dias Toffoli, embora os crimes a serem apurados no mencionado Inquérito não tenham ocorrido, materialmente, na sede ou dependência do Tribunal, o art. 43 do Regimento Interno autorizaria a instauração do procedimento, na hipótese, pois um ataque a um ou mais ministros do Supremo equivale a um ataque à própria Corte. Neste sentido, apresentou como fundamento a atribuição regimental do presidente do Tribunal de velar pela intangibilidade das prerrogativas do Supremo Tribunal Federal e dos seus membros (artigo 13, inciso I, do Regimento Interno do STF).

Streck, Oliveira e Silva (2020) trazem um interessante contraponto às críticas realizadas. Lembram os autores que a instauração de Inquérito de ofício, embora pouco usual no âmbito da Corte, já havia sido realizada anteriormente, no âmbito do HC 152.720, para investigar abusos na utilização de algemas em Sérgio Cabral, existindo, portanto, precedente sobre o tema, amparado pelo Regimento Interno. Ressaltam, ainda, que o Inquérito seria uma decorrência natural da supervisão judicial nos processos de competência originária do Supremo, considerando-se que as vítimas seriam os seus próprios Ministros. Assim, concluem pela existência de dispositivos legais vigentes e válidos aptos a sustentar as medidas adotadas, utilizadas em um contexto de ataque à Corte (STRECK; OLIVEIRA; SILVA, 2020).

O partido Rede Sustentabilidade ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 572) em face da Portaria GP nº 69/2019, sustentando que o instrumento normativo violaria a Constituição em razão dos seguintes fundamentos: a) inexistência de fato praticado na sede ou dependências do Tribunal; b) inexistência de fato praticado por pessoa sujeita à jurisdição do STF; c) ofensa à separação dos Poderes e usurpação da competência do Ministério Público; d) necessidade de representação do ofendido para a investigação dos crimes contra a honra; e) falta de justa causa para a instauração de inquérito por fatos indefinidos; e f) oficialidade, sigilo e direcionamento do inquérito nº 4781/DF.

O STF, contudo, em decisão plenária relatada pelo Ministro Edson Fachin, decidiu, em 2020, pela total improcedência da ação, declarando a constitucionalidade da portaria de instauração do Inquérito das *Fake News*, bem como do artigo 43 do RISTF, nas específicas e próprias circunstâncias de fato com esse ato exclusivamente envolvidas. Na oportunidade, assentou que o procedimento, no limite de uma peça informativa:

(a) seja acompanhado pelo Ministério Público; (b) seja integralmente observada a Súmula Vinculante nº14; (c) limite o objeto do inquérito a manifestações que, denotando risco efetivo à independência do Poder Judiciário (CRFB, art. 2º), pela via da ameaça aos membros do Supremo Tribunal Federal e a seus familiares, atentam contra os Poderes instituídos, contra o Estado de Direito e contra a Democracia; e (d) observe a proteção da liberdade de expressão e de imprensa nos termos da Constituição, excluindo do escopo do inquérito matérias jornalísticas e postagens, compartilhamentos ou outras manifestações (inclusive pessoais) na internet, feitas anonimamente ou não, desde que não integrem esquemas de financiamento e divulgação em massa nas redes sociais (STF, ADPF 572, 2020).

Outras ADPFs questionando o artigo 43 do Regimento Interno da Corte foram ajuizadas, a exemplo da ADPF 877, pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, e a ADPF 704, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Sustentavam, em síntese, a violação aos princípios constitucionais do juiz natural, da segurança jurídica, da vedação ao juízo de exceção, do devido

processo legal, do contraditório, da taxatividade das competências originárias do STF e da titularidade exclusiva da ação penal pública pelo Ministério Público. Ambas foram extintas pelo Ministro Edson Fachin, sob o fundamento de que não cabe ADPF contra controvérsias já definidas recentemente pelo STF, o que teria sido feito no âmbito da ADPF 572, sem modificação relevante do estado de fato a justificar a revisão do precedente.

A partir da instauração do Inquérito das *Fake News*, portanto, surgiu uma significativa controvérsia a respeito da recepção do artigo 43 do RISFT pela Constituição Federal de 1988. As discussões, contudo, centraram-se nas peculiaridades do Inquérito em comento, problematizando sobretudo a sua instauração de ofício e o seu objeto central, qual seja, a (im)possibilidade de o STF atuar na investigação de supostos crimes contra a honra cometidos em face dos seus próprios Ministros. São sobre esses dois pontos que se concentram a pequena literatura encontrada sobre os Inquéritos do âmbito do STF. O debate sobre os limites da liberdade de expressão, em específico, assumiu papel de destaque.

Pouco questionamento se encontra, por outro lado, acerca da legalidade e legitimidade da utilização desses instrumentos investigativos por parte da Corte Constitucional brasileira, e os meios pelos quais eles estariam sendo efetivados, em abstrato. Neste ponto, são pertinentes as críticas elaboradas por Streck, Oliveira e Silva (2020), segundo a qual a omissão da Procuradoria Geral da República em questionar a constitucionalidade ou não recepção de dispositivos que autorizam as medidas adotadas, e que neste momento estão sendo atacadas, demonstra uma “adesão seletiva ao sistema acusatório e um garantismo ad hoc” por parte do órgão (STRECK; OLIVEIRA; SILVA, 2020). De todo modo, fato é que, no atual cenário de sucessivas manifestações populares contrárias às instituições democráticas brasileiras, sobretudo voltadas ao próprio Supremo Tribunal Federal, é este o instrumento que vem sendo predominantemente utilizado, motivo pelo qual o exame da postura assumida pela Corte quando atua por meio de Inquéritos apresenta-se como de grande relevância.

Conclui-se, portanto, que a atuação do STF por meio de Inquéritos passou a se destacar, contribuindo para a assunção do papel de destaque em que hoje a instituição se encontra, a partir do Inquérito das *Fake News*, em que o Tribunal se propôs a atuar, ao mesmo tempo, nos papéis de investigador e investigado. A partir dele, o Supremo Tribunal Federal também passou a investigar atos de particulares que, em grupo ou individualmente, atentavam contra o regular exercício de competências constitucionais e legais de órgãos e autoridades públicas. Essas investigações se materializaram no Inquérito 4.828/DF, também sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que averigua a responsabilidade penal pela prática de atos

antidemocráticos, prorrogando o protagonismo no Tribunal no cenário político brasileiro também por meio de sua atribuição investigativa.

No capítulo que se segue, busca-se analisar o Inquérito 4.828/DF a partir de três momentos procedimentais: i) instauração e escolha do Ministro relator; ii) diligências determinadas; e iii) decisão de arquivamento. Como o que se propõe é uma análise de legalidade e legitimidade, e não de eficácia e/ou efetividade, foram analisadas, em cada um deles, as seguintes categorias: a) contexto fático que deu ensejo à adoção da medida; b) fundamento legal adotado (argumentação jurídica em sentido amplo); c) uso das prerrogativas do Tribunal; e d) grau de deferência ou responsividade aos demais Poderes e instituições democráticas.

CAPÍTULO 3 – ENTRE AS AMEAÇAS AO REGIME DEMOCRÁTICO E A EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO: O INQUÉRITO 4.828/DF

O Inquérito 4.828/DF, para o qual o estudo implementado neste capítulo se volta, foi obtido através do endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal¹⁸. O acesso foi realizado por meio da página correspondente à realização de peticionamento eletrônico, mediante inserção de CPF e senha previamente cadastrados no sistema. Feita a identificação, realizou-se a consulta pela classe e número dos autos, quando se tornou possível a obtenção integral de cópia de todas as peças do procedimento, em arquivos autônomos (e não único), na mesma sequência com que aparecem no sistema do Tribunal.

O expediente iniciou-se de forma física, tendo tramitado, por este meio, 06 volumes. As peças que constam em cada um dos volumes são apresentadas de forma condensada, isto é, cada volume representa um arquivo distinto, com páginas sequencialmente numeradas. Os 6 primeiros volumes apresentam, ao total, 1.358 folhas. Com a conversão dos autos físicos para o meio eletrônico, as peças deixaram de seguir a numeração até então referenciada, e passaram a se apresentar, a partir de então, em arquivos autônomos.

Constam, no sistema, arquivos autônomos anteriores à apresentação do primeiro volume. Pelo que se pôde constatar, contudo, são documentos que correspondem a certidões, manifestações ou decisões proferidas enquanto o procedimento tramitava de forma física e que foram protocolados digitalmente, tendo sido realizada, posteriormente, a sua juntada à ordem sequencial acima mencionada. Também estão disponíveis, dentre os arquivos obtidos, os 13 apensos¹⁹ que acompanham os autos principais.

A análise que aqui se realiza está circunscrita ao procedimento principal, e limitada temporalmente à data de decisão de arquivamento do procedimento, o que ocorreu em 01 de julho de 2021. Assim, foram examinados, de forma integral, os seis primeiros volumes e as petições eletrônicas que se seguiram, em 44 arquivos autônomos, até a prolação da decisão. Conforme já se adiantou, a análise é feita a partir de três momentos procedimentais: i) instauração e escolha do Ministro relator; ii) diligências determinadas; e iii) decisão de

¹⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

¹⁹ É possível se identificar, quando da análise dos autos principais, que os apensos estão assim organizados: IPL 20200060052/2020 - Com 2 volumes e Apensos I, II, III, IV e V; RE 2020.012479 - SR/PF/DF - Com 4 volumes; RE 2020.0079235 - SR/PF/DF - Foco do Brasil; RE 2020.0070038 - NIP/SR/PF/DF - Compartilhamento de Provas; RE 2020.0062590 - NIP/SR/PF/DF - Representação Interceptação/ Busca Allan; RE 2020.0108833 - SR/PF/DF - PET 8908/PET 9022; RE 2020.007137 - NIP/SR/PF/DF - RMAS Parciais; RE 20200062582/2020 - Representação WPP Oswaldo e Sandra; RE 2020.0070028 - NIP/SR/PF/DF - Preservação dos Links e Monetização; RE 2020.008034 - SR/PF/DF - Quebra de sigilo bancário; RE 20200064090/2020 - MPT Oswaldo Eustáquio; RE 20200062243/2020 - MBA OP. LUME Fase 2; RE 2020.0080238 - SR/PF/DF - Bloqueio de Contas Facebook.

arquivamento. Como o que se propõe é uma análise de legalidade e legitimidade, e não de eficácia e/ou efetividade, foram analisadas, em cada um deles, as seguintes categorias: a) contexto fático que deu ensejo à adoção da medida; b) fundamento legal adotado; c) uso das prerrogativas do Tribunal; e d) grau de deferência ou responsividade aos demais Poderes e instituições democráticas.

A opção pela análise das circunstâncias relacionadas ao momento de instauração do procedimento se justifica diante das controvérsias que surgiram quando da abertura do Inquérito das *Fake News*, que impactaram a legitimidade da atuação do Tribunal, à época, com reflexos diante da comunidade acadêmica e da sociedade em geral, que tomava conhecimento dos fatos por meio da mídia. Assim, busca-se verificar se, no Inquérito dos Atos Antidemocráticos, as críticas anteriormente realizadas quanto a possíveis violações a normas e princípios legais persistem, ou se teria o Tribunal promovido ajustes em sua condução. Ampliou-se a análise, ainda, às diligências determinadas e à decisão de arquivamento, examinando o fundamento legal adotado não apenas a partir de eventuais dispositivos apontados, mas considerando a integralidade da argumentação jurídica, isto é, teorias, princípios e precedentes utilizados para fundamentar a medida.

O propósito de se analisar o uso das prerrogativas institucionais parte do referencial teórico apresentado no capítulo 01, especialmente da obra de Levitsky e Ziblatt (2018). De acordo com os autores, o bom funcionamento do sistema de freios e contrapesos parte do preceito de reserva institucional, assim entendido como o uso comedido das prerrogativas institucionais. Assim, o que se busca é verificar se, no procedimento sob análise, o STF teria atuado em consonância com o equilíbrio que se espera entre, de um lado, supervisionar o governo, e, de outro, permitir que ele opere (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Por fim, a análise dos graus de deferência e responsividade parte das ideias de Vieira (2018), apresentadas ao longo do capítulo 02. De acordo com o autor, quando o Poder Judiciário atua na determinação do conteúdo de normas constitucionais, pode assumir duas posturas institucionais: a deferência, que indica um alto grau de respeito à decisão do legislador, e a responsividade, que se refere à ideia de que o Judiciário deve atuar de forma ativa, com vistas a efetivar a Constituição na maior extensão possível. Neste sentido, embora não se esteja diante de uma análise da função jurisdicional em face de lei em abstrato, as categorias se mostram pertinentes para o fim que se pretende, na medida em que se busca verificar a postura assumida pelo Tribunal, enquanto guardião das normas constitucionais, em face das demais instituições democráticas.

A fim de se evitar a fragmentação excessiva do texto, optou-se por apresentar as categorias analisadas em dois grupos: I) fatos e fundamentos legais da medida; e II) uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições. A referência às páginas do procedimento é feita a partir da numeração realizada nos autos físicos.

3.1 Instauração e indicação do Ministro relator

3.1.1 Fatos e fundamentos legais das medidas

No dia 19 de abril de 2020²⁰, um grupo de pessoas, após participar de uma carreata que passou pela Esplanada dos Ministérios, em Brasília, aglomerou-se em frente ao Quartel-General do Exército ostentando faixas e cartazes que apresentavam dizeres como “AI-5 JÁ”, “FORASTF”, “INTERVENÇÃO FEDERAL COM AS FFAA E BOLSONARO NO PODER”, “INTERVENÇÃO MILITAR COM BOLSONARO NO PODER”, “FECHEM O STF E CN”. Tratava-se, portanto, de reunião de pessoas que reivindicava, dentre outros, o fechamento do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, e uma intervenção militar no país. Neste dia, foram registradas carreatas e manifestações, todas com semelhante teor, em diversas outras cidades do Brasil.

Esse episódio se deu em um contexto no qual o mundo enfrentava uma emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Estava vigente no país, desde 6 de fevereiro deste mesmo ano, a Lei 13.979/2020, dispondo sobre medidas para enfrentamento da doença, dentre as quais se inseria o isolamento social e a quarentena. A recomendação da Organização Mundial de Saúde e de especialistas para conter a disseminação da doença era a realização de isolamento social, motivo pelo qual o então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, bem como governadores e prefeitos de diversos estados e cidades, impuseram normas visando a efetivação dessa medida.

A menção ao contexto pandêmico é relevante. Isso porque as determinações acima mencionadas acirraram o cenário de animosidade entre parlamentares, governadores, prefeitos e ministros, que aderiram às recomendações internacionais, e o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, que questionava as determinações de restrição social impostas, utilizando como argumento os supostos efeitos negativos na economia, além de menosprezar a gravidade da doença. Como forma de contrariar as determinações, frequentemente fazia passeios em espaços

20 O dia 19 de abril é conhecido por representar o “Dia do Exército”, em memória à Primeira Batalha dos Guararapes, ocorrida em 19 de abril de 1648, que marcou a união entre portugueses e brasileiros na luta contra invasores holandeses na Capitania de Pernambuco.

públicos ou estabelecimentos comerciais privados, gerando aglomerações de pessoas e mantendo contato físico com seus apoiadores, o que era contraindicado à época.

O ato ocorrido em Brasília foi mais um em que desprezou as recomendações sanitárias. Nele, Bolsonaro não apenas compareceu, mas também discursou diante dos presentes, transmitindo sua participação pelas redes sociais. De acordo com o portal de notícias G1 (2020), essa teria sido a maior aglomeração provocada por Bolsonaro desde o início da adoção de medidas contra a pandemia no Brasil. Ainda de acordo com a notícia, o ex-Presidente teria publicizado pelas redes sociais um trecho do discurso no qual dizia: “Eu estou aqui porque acredito em vocês. Vocês estão aqui porque acreditam no Brasil. Nós não queremos negociar nada. Nós queremos é ação pelo Brasil. Mais que um direito, vocês têm obrigação de lutar pelo país de vocês. Contem com o seu Presidente para fazer tudo aquilo o que for necessário para que nós possamos manter a nossa democracia e garantir aquilo que há de mais sagrado para nós, que é a nossa liberdade”.

O episódio acima narrado foi amplamente publicizado pela imprensa e desencadeou reações por parte de diversas autoridades e políticos, que repudiaram o incidente em suas redes sociais. É nesse contexto fático que, em 20 de abril de 2020, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, protocolou o Requerimento PGR 113912/2020, dirigido ao Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, no qual pleiteou a instauração de inquérito para apuração dos fatos ocorridos no dia 19, bem como daqueles antecedentes, por traduzirem potencialidade delitiva, nos termos da Lei 7.170/1983, lei que, à época, definia os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social, revogada pela Lei 14.197/2021 no ano seguinte.

O requerimento foi apresentado com fundamentado no artigo 21, inciso XV, do Regimento Interno do STF (RISTF), que prevê, dentre as atribuições do relator, a determinação de instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido. No mérito, a peça inaugural fundamenta-se na necessidade de investigação sobre eventual excesso no exercício do direito de expressão, opinião e manifestação, inserindo as condutas a serem investigadas dentro dos limites dos tipos penais previstos nos artigos 16²¹, 22²² e 23²³ da Lei 7.170/1983.

21 Art. 16, Lei 7.170/1983 Integrar ou manter associação, partido, comitê, entidade de classe ou grupamento que tenha por objetivo a mudança do regime vigente ou do Estado de Direito, por meios violentos ou com o emprego de grave ameaça.

22 Art. 22, Lei 7.170/1983 Fazer, em público, propaganda: I - de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social;

23 Art. 23, Lei 7.170/1983 Incitar: I - à subversão da ordem política ou social; II - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis

Embora não apresentada na peça inaugural, a justificativa pela competência do STF para o exercício da supervisão judicial do procedimento foi feita pela PGR em manifestação posterior, às folhas 156 (volume 01). Na oportunidade, apontou a existência de ligação dos movimentos organizados de natureza e propósitos não suficientes esclarecidos, objetos da investigação em curso, com parlamentares federais, o que fez com que a instauração do expediente passasse pela autuação do Tribunal, conforme determina o artigo 102, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal²⁴. Assim, tratando-se de investigações envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função no STF, o procedimento deveria se dar sob o crivo judicial do Tribunal.

A determinação para a efetiva instauração do Inquérito ocorreu no despacho inicial do Ministro Alexandre de Moraes, relator do procedimento (folhas 09-12 do volume 01), datado de 21 de abril de 2020. Mencionando o mesmo artigo 21, XV, do RISTF, utilizou-se, em síntese, de cinco fundamentos para autorizar a medida. De acordo com o primeiro deles, o Estado Democrático de Direito, previsto constitucionalmente, “vincula a todos, especialmente as autoridades públicas, ao absoluto respeito aos direitos e garantias fundamentais, com a finalidade de afastamento de qualquer tendência ao autoritarismo e concentração de poder”. Nesse sentido, a instauração do Inquérito se justifica diante da constatação de que o fato narrado pela peça inicial se revela potencialmente atentatório ao Estado Democrático de Direito e suas instituições republicanas.

Em segundo lugar, aponta a decisão que a Constituição Federal prevê como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (artigo 5º, inciso XLIV), além de prever a possibilidade de intervenção federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (art. 34, III, da CF) ou para a garantia do livre exercício de qualquer dos Poderes das unidades da Federação (art. 34, IV, da CF). Tais previsões levam à conclusão de que o regime constitucional não permite o financiamento e a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático de Direito.

O terceiro fundamento refere-se à inconstitucionalidade de condutas e manifestações que tenham a finalidade de controlar ou aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático, ou que pretendam destruí-lo, juntamente com suas instituições republicanas, pregando a violência, o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais. Em

24 Art. 102, CF. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: b) 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;

quarto lugar, faz referência à inexistência de Estado Democrático de Direito sem que haja Poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si, bem como direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e perpetuação desses requisitos. Por fim, destaca a imprescindibilidade de verificação da existência de organizações e esquemas de financiamento de manifestações contra a democracia e a divulgação em massa de mensagens atentatórias ao regime republicano, bem como suas formas de gerenciamento, liderança, organização e propagação, que visam lesar ou expor a perigo de lesão a independência dos Poderes instituídos e ao Estado Democrático de Direito.

Ainda na apreciação da petição de requerimento, o Ministro Relator deferiu integralmente a realização das diligências requeridas pela Procuradoria Geral da República, quais sejam: a) preservação e posterior obtenção dos dados referentes aos acessos que possibilitaram as práticas supostamente delituosas, abrangendo o número de endereço IP utilizado nas publicações e os e-mails e dados cadastrais utilizados por ocasião da criação dos perfis que conduziram a realização das manifestações investigadas; e b) apuração dos meios de estruturação e financiamento da mobilização e da sua propagação, bem como a identificação dos grupamentos e das lideranças envolvidas nos fatos a serem apurados. Na mesma ocasião, nomeou o juiz de direito responsável pela condução do Inquérito, designou a servidora responsável por secretariar os trabalhos e determinou a manutenção da tramitação dos autos em sigilo.

Nota-se que a decisão que acolheu o pedido realizado pela PGR, determinando a instauração do procedimento, não se limitou à verificação de indícios de existência de infrações penais envolvendo autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, nos termos indicados pela peça inaugural, o que, em caso positivo, autorizaria a abertura de procedimento investigativo sob sua supervisão. Baseou-se, ao contrário, em fundamentação integralmente voltada à necessidade de defesa da integridade do Estado Democrático de Direito. Partindo-se dessa constatação, é possível se afirmar que, logo em sua primeira decisão, o Ministro Relator manifestou entendimento no sentido de que o papel a ser desempenhado pelo STF no contexto sob análise deveria ser dotado de maior grau de responsividade, diante do elevado valor das questões que estariam em jogo.

A escolha do Ministro responsável pela condução do procedimento, por outro lado, careceu de maior transparência. Em termos de fundamento legal, o que se tem é o artigo 66 do Regimento Interno do STF, que dispõe: “a distribuição será feita por sorteio ou prevenção, mediante sistema informatizado, acionado automaticamente em cada classe de processo.” Na certidão de distribuição, contudo, consta tão somente que os autos foram distribuídos ao Senhor

Ministro Alexandre de Moraes no dia 20 de abril de 2020, às 17h18m, indicando-se a adoção do parâmetro “comum”. No mesmo dia, tornou-se conclusos ao relator, para prolação do despacho inicial.

Na condução do Inquérito, a figura do relator assume especial importância, visto que é responsável por, monocraticamente, deferir ou negar todos os requerimentos de diligência realizados. Verifica-se, portanto, que a condução de Inquéritos no âmbito do STF representa um dos exemplos do que Arguelhes e Ribeiro (2018) denominam de “ministocracia”, fenômeno caracterizado pelo exercício da jurisdição do Supremo por apenas um de seus membros. Conforme se sustentou ao longo do segundo capítulo, essa circunstância, por si só, encontra dificuldades de justificação em termos democráticos. No caso sob análise, portanto, a ausência de publicidade sobre o seu processo de escolha é ponto que merece atenção. A circunstância é agravada quando se considera que, no âmbito do Inquérito das Fake News, a designação do mesmo Ministro Alexandre de Moraes como relator se deu *a priori*, pelo Presidente do Tribunal, e foi objeto de amplas críticas.

Naquela oportunidade, contudo, a nomeação se deu de forma pública, na Portaria de instauração do procedimento, conduta que, conforme já se destacou, embora pouco usual, está prevista no Regimento Interno do Tribunal. No âmbito do Inquérito dos Atos Antidemocráticos, por outro lado, não se pode extrair com precisão da análise dos autos se a sua designação derivou de suposta conexão dos atos a serem investigados com aqueles que já estavam sendo examinados no Inquérito anterior, ou se, decorrente de sorteio, teria sido mera coincidência. De todo modo, a concentração de dois expedientes de tamanha relevância para o cenário político nacional, sob condução de um mesmo Ministro, que já havia se tornado um dos “inimigos” construídos pelo então Presidente Jair Bolsonaro, bem como pelos parlamentares a ele politicamente alinhados e seus apoiadores, trouxe impactos diretos na legitimidade das medidas por ele adotadas.

3.1.2 Uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições democráticas

Quando se analisa o procedimento de instauração, portanto, constata-se que, diferentemente do que ocorreu no âmbito do Inquérito 4.787/DF (Inquérito das Fake News), o Inquérito 4.828/DF não representa uma atuação de ofício do STF, na medida em que teve sua abertura requerida pela Procuradoria Geral da República. A ele não se aplicam, portanto, as críticas e discussões que do primeiro se sucederam sobre a (im)possibilidade de instauração de

inquéritos de ofício por parte do Supremo, conduta que violaria o sistema acusatório²⁵ consagrado pela ordem constitucional brasileira. No mesmo sentido, preocupações acerca de um eventual excesso de concentração de poder nas mãos do STF em decorrência da ausência de participação do Ministério Público, nesse momento inicial, não se sustentam, tendo em vista que, conforme se destacou, o Tribunal se limitou a apreciar e deferir os requerimentos realizados.

Não há como se afirmar, assim, que o momento inicial do Inquérito tenha sido marcado pelo abandono da reserva institucional por parte do STF em sua relação com a PGR. O Tribunal agiu nos limites de suas prerrogativas ao receber o requerimento formulado e, de forma fundamentada, determinar a instauração do procedimento sob sua supervisão. Os fundamentos adotados, da mesma forma, são aptos a justificar a medida determinada. Ainda que se entenda, como acima se sustentou, que tenha havido a inserção do caso em uma narrativa mais ampla, referente à necessidade de proteção do Estado Democrático brasileiro, não se distanciou completamente o Tribunal do sentido de que, havendo indícios concretos da prática de conduta delitiva, vedada pelo ordenamento jurídico, e para a qual se prevê uma ação penal pública incondicionada, a atuação cabível é pela determinação de instauração de um procedimento investigatório.

Há, por outro lado, pouco comedimento do Tribunal na utilização de suas prerrogativas em face de parlamentares. O posicionamento do STF há muito caminha no sentido de que, tratando-se de autoridades com prerrogativa de foro, a atividade de supervisão judicial pelo Tribunal competente deve ser desempenhada durante toda a tramitação das investigações, desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia²⁶. A mesma interpretação tem sido aplicada aos casos de investigações envolvendo autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau. Neste sentido, realiza uma diferenciação entre a titularidade da ação penal, exclusiva do Ministério Público, e as prerrogativas investigatórias, sendo que estas estariam submetidas ao controle judicial.

²⁵ Renato Brasileiro de Lima (2022) apresenta o sistema acusatório como aquele caracterizado pela presença de “partes distintas, contrapondo-se acusação e defesa em igualdade de condições, e a ambas se sobrepondo um juiz, de maneira equidistante e imparcial”. Segue o autor: “de nada adianta a existência de pessoas diversas no exercício das funções do magistrado e do órgão estatal de acusação se, na prática, há, por parte daquele, uma usurpação das atribuições deste, explícita ou implicitamente, a exemplo do que ocorre quando o magistrado requisita a instauração de um inquérito policial, dá início a um processo penal de ofício (processo judicialiforme), produz provas e decreta prisões cautelares sem requerimento das partes, etc. Portanto, quanto à iniciativa probatória, o juiz não pode ser dotado do poder de determinar a produção de provas, já que estas devem ser fornecidas pelas partes, prevalecendo o exame direto das testemunhas e do acusado.” (LIMA, 2022, p. 45).

²⁶ Neste sentido, por exemplo: Inquérito 2411-QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/10/2007; STF. 1ª Turma. Inq 3.438, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 10/2/2015.

Ocorre que, em 2018, na análise de questão de ordem na Ação Penal 937, proposta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, o Plenário definiu que o foro por prerrogativa de função se aplica apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas. Neste sentido, ao determinar a instauração do procedimento, o Ministro relator não se manifesta sobre a possibilidade de ser o Tribunal incompetente para realizar a supervisão judicial do expediente. Neste ponto, não se vislumbra nem ao menos a individualização de quais parlamentares estariam sendo investigados, e quais condutas estariam sendo a ele atribuídas, informações necessárias para se analisar a incidência do foro por prerrogativa de função no caso.

É possível se extrair que foi aplicado o entendimento de que as condutas a serem investigadas teriam relação com as funções dos parlamentares. Contudo, a falta de atenção a parâmetros constitucionais como os princípios da fundamentação e publicidade das decisões (artigo 93, incisos IX e X, da Constituição Federal), além de violações às garantias de defesa dos próprios investigados, previstas nos incisos do artigo 5º do texto constitucional, abrem espaço para que se aponte uma postura excessiva por parte da instituição, atraindo para seu âmbito de atuação, sem a devida justificativa, situações que poderiam ser de competência de outros órgãos jurisdicionais.

Neste sentido, quanto à instauração, é possível se concluir que a atuação do STF se concretizou por meio de um alto grau de deferência à atuação da Procuradoria-Geral da República, na medida em que, instaurado o Inquérito, nos exatos termos em que requerido, deferiu-se integralmente as diligências inicialmente formuladas, resguardando à atuação do Tribunal, nesse primeiro momento, conduta estritamente relacionada ao regular trâmite do feito. Igualmente, mesmo diante da narrativa de fatos graves, amplamente conhecidos e noticiados, com o envolvimento de inúmeros agentes públicos e privados, não se vislumbrou uma postura ativa do Tribunal no sentido de ampliar o escopo da investigação (objetiva ou subjetivamente), ou retardar o seu regular andamento.

Essa percepção se reforça nos momentos posteriores, mas ainda iniciais do Inquérito, no qual são apresentadas diversas petições, manifestações e ofícios requerendo a inclusão do então Presidente da República nas investigações, diante da sua incontestável participação nos movimentos investigados. Em algumas delas também se observou o pedido de apuração de denúncias relacionadas ao grupo “300 do Brasil”, com diligências no sentido de verificar a existência de ilegalidades cometidas pelo movimento e seus responsáveis contra setores da imprensa e da política brasileira, além de supostos crimes contra o Estado Democrático de Direito e da Lei de Segurança Nacional. Em todas essas ocasiões, o Ministro relator se limitou

à abertura de vista dos autos à PGR, a qual, em 28 de agosto de 2020, viria a se manifestar pelo indeferimento dos pedidos pela ausência de autorização legal de intervenção de terceiros e entidades sem qualquer ligação com o fato em apuração na fase inquisitiva, o que retiraria a legitimidade para a realização dos requerimentos (folhas 470-480, volume 03). Outras notícias de fato e possíveis investigados serão apresentadas ao longo do procedimento, restringindo-se o Ministro Relator sempre à adoção da mesma medida.

Por outro lado, não se vislumbrou o mesmo grau de reserva em face do Poder Legislativo. Com essa constatação, o que se pretende não é defender que, diante de indícios da prática de atos delitivos por parte de parlamentares, deve o Tribunal se manter inerte, mas sim que, tratando-se de ingerência direta de um Poder sobre o outro, os parâmetros e limites de atuação adotados devem ser certos e determinados, o que não foi possível observar no caso sob análise, especialmente em razão da ausência de transparência e delimitação dos motivos que levaram à conclusão pela competência do STF para supervisionar o caso, o que pode caracterizar um excesso em seu âmbito de atuação.

3.2 Diligências determinadas

3.2.1 Fatos e fundamentos legais das medidas

Em manifestação datada de 26 de maio de 2020 e assinada pelo Vice-Procurador-Geral da República, a PGR expôs a linha investigatória a ser adotada no procedimento e as diligências policiais necessárias à sua efetivação (folhas 156-182, volume 01). Afirma, em síntese, a existência de um sistema de propagação de ideias de mobilização social e realização de manifestações ostensivas nas ruas, do qual fazem parte parlamentares (atuando na formulação, propagação e visibilidade de mensagens) e profissionais da área de comunicação (influenciadores digitais e empresas). Insere no âmbito da investigação, ainda, atos ocorridos no dia 3 de maio de 2020, data posterior à abertura do Inquérito. Neste momento, requereu a PGR a produção de 15 providências cautelares, devidamente especificadas, dentre outras diligências, a serem implementadas pela autoridade policial.

Diante da construção dos fatos, realizadas pela PGR, o Ministro Relator, em 27 de maio de 2020, deferiu integralmente as diligências requeridas (folhas 185-204, volume 01). Determinou a identificação dos locatários de bens utilizados nos atos ocorridos em frente ao Quartel-General do Exército e à Praça dos Três Poderes nos dias 19 de abril e 03 de maio de 2020, bem como da pessoa beneficiária de financiamento coletivo identificado. Requisitou dados cadastrais de administradores de determinados perfis em redes sociais e a preservação do conteúdo de certas postagens indicadas, realizadas pela internet, acompanhada dos dados dos

respectivos usuários. Requisitou informações, relatórios financeiros e de pagamentos efetuados a contas especificadas. Determinou a expedição de mandados de busca e apreensão de objetos relacionados aos crimes em apuração. Decretou o afastamento do sigilo de dados postais, telemáticas e das comunicações telefônicas armazenados nos envelopes, computadores e aparelhos de telefone celulares eventualmente apreendido durante as buscas. Determinou a quebra de sigilo bancários e financeiros de pessoas físicas e jurídicas no período compreendido entre 19 de abril de 2019 e 03 de maio de 2020. Autorizou a extensão das quebras às pessoas físicas e jurídicas vinculadas às originalmente atingidas e que tenham participado diretamente de transações econômicas, financeiras e patrimoniais suspeitas com as últimas, e outras diligências que a autoridade policial eventualmente entendesse pertinentes.

Os fundamentos para o deferimento integral das diligências pleiteadas podem ser sintetizados da seguinte forma: a) constatação de que os indícios apresentados pela PGR confirmam a real possibilidade de existência de uma associação criminosa, tendo sido apontada, de forma detalhada, a existência de vários núcleos envolvidos nessa associação; b) direitos e garantias individuais são relativos, admitindo-se seu afastamento excepcional diante da prática de atividades ilícitas; c) presença dos requisitos do artigo 240 do Código de Processo Penal para a ordem judicial de busca e apreensão no domicílio pessoal e profissional dos investigados, pois devidamente motivada a partir de fundadas razões que, alicerçadas em indícios de autoria e materialidade criminosas, sinalizam a necessidade da medida para colher elementos de prova relacionados à prática de infrações penais; e d) possibilidade de afastamento dos sigilos bancários e fiscais dos investigados, nos termos da LC 105/01, pois existentes fundados elementos de suspeita que se apoiam em indícios idôneos, reveladores de possível autoria de prática delituosa por parte daqueles que sofrem a investigação.

Requerimentos complementares aos anteriores, de caráter meramente procedimental (fls. 209 e 227), também foram integralmente deferidos (fls. 229-230), dessa feita indicando-se como fundamento apenas a “pertinência dos pedidos formulados”. As diligências deferidas concretizaram-se no que ficou conhecida como “Operação Lume”, realizada pela Polícia Federal no dia 16 de junho de 2020.

Em 24 de junho de 2020, há o deferimento do pedido de substituição de prisões temporárias, anteriormente decretadas, por medidas cautelares diversas da prisão (fls. 644-646, volume 04). A decretação de prisão temporária não consta dos autos principais do Inquérito, motivo pelo qual se presume que tenham sido determinadas em um de seus apensos. Na decisão, há referência a representação formulada em 22 de junho de 2020 pela autoridade policial, com manifestação da PGR, ambas requerendo a revogação das prisões temporárias decretadas, com

a imposição de medidas cautelares diversas. A imposição de medidas cautelares diversas da prisão foi justificada pela existência de demonstrado risco à investigação e necessidade de restrição à atuação dos integrantes do grupo com relação aos fatos investigados, bem como pela gravidade e reprovabilidade das condutas a eles atribuídas, sendo suficiente para a garantia da ordem pública e a regularidade da instrução criminal.

Na oportunidade, impôs-se as seguintes medidas restritivas a parte dos investigados: 1) proibição da manutenção de contatos, inclusive telefônico e telemático, entre si e com as demais pessoas indicadas na decisão proferida no dia 27 de maio de 2020; 2) instalação de monitoração eletrônica, com expedição de mandados, nos quais deverão constar a) as residências ou domicílios e, sendo o caso, os locais de trabalho dos monitorados, como únicas áreas de inclusão; b) a indicação de recolhimento diurno e noturno, sem autorização de saída da área delimitada, exceto mediante autorização prévia de saída diurna para trabalho e estudo, hipótese em que os endereços e horários dos deslocamentos deverão ser especificados; c) no caso de autorização de saída diurna para trabalho e estudo, distanciamento de, no mínimo, um quilômetro dos edifícios-sedes do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, das residências e locais de trabalho das pessoas naturais e das sedes das pessoas jurídicas investigadas; d) a fixação da periodicidade e da especificidade das informações que deverão ser prestadas pela central de monitoração mediante relatório circunstanciado; e e) os direitos e os deveres dos monitorados.

Em decisão datada de 07 de julho de 2020, é possível verificar a existência de uma das poucas situações nas quais o Ministro relator atua sem prévio requerimento da PGR (fls. 385-386, volume 02). Na oportunidade, deu conta da circulação de vídeo publicado nas redes sociais por um dos parlamentares investigados, que se utiliza de expressões como "déspota", "tirano", "lixo", "canalha", "covarde" e afirma que o Ministro Alexandre de Moraes, relator do procedimento, seria a "latrina da sociedade brasileira" e o "esgoto do STF". Nos termos da decisão, o parlamentar afirma, ainda, que "O povo brasileiro vai derrubar você" e estimula seus seguidores a utilizarem a *hashtag* "MoraesNaoVaiMeCalar". Pela relação com os fatos investigados no Inquérito, o relator determinou a abertura de vista à PGR para adoção das medidas cabíveis.

É possível verificar, ainda, o deferimento de diligências requeridas pela própria Polícia Federal. Em 08 de julho, o Ministro Relator deferiu integralmente pedido de diligência formulado pela instituição policial por meio do Ofício 36/2020 (fl. 382, volume 02), consistente em acesso aos autos de processo judicial em trâmite, em decorrência do encontro, durante a operação, de documentos indicando a existência de acordo extrajudicial entre um dos

investigados e terceiros que não são objeto de investigação. Em 27 de junho, por sua vez, houve o deferimento de requerimento de expedição de novo mandado de busca e apreensão diante da identificação do administrador de um dos canais investigados (fl. 538, volume 03) e, em 10 de novembro do mesmo ano, o deferimento de representação pela preservação do conteúdo de contas/perfis indicados na decisão de 27 de maio, sob o fundamento da necessidade de salvaguarda de possível materialidade delitiva (fl. 759, volume 04).

No dia 09 de julho de 2020, a PF protocolou representação informando a circulação de notícias de que o Facebook teria removido 35 contas, 14 páginas, 1 grupo e 38 contas do Instagram, vinculadas a comportamentos não autênticos no Brasil, que estavam ligadas a funcionários do então Presidente e seus filhos. Diante dos fatos informados, o Ministro Relator atendeu a representação da PF para determinar ao Facebook (fls. 397-400): 1) o envio de todos os dados de identificação dos usuários criadores dos perfis, contas e páginas que foram objeto de investigação e de cancelamento; 2) a preservação do conteúdo histórico das conversas, do conteúdo integral disponível nas contas e/ou que tenham sido deletados, em *container* forense (com cálculo de *hash*) e disponibilização para *coleta/download*; 3) a efetivação do procedimento de *Account Preservation*, nos termos do *Law Enforcement Online Requests*, de acordo com os *guidelines* disponíveis na página da empresa; 4) o envio de todos os documentos produzidos na apuração privada realizada pelo Facebook, utilizados para fundamentar a decisão de cancelamento informada, bem como a preservação de todos os dados pertinentes à atuação do laboratório de pesquisa da *Atlantic Council* ou correlato, na forma do art. 22 da Lei nº 12.965/2014; e 5) o encaminhamento de determinação ao Diretor Geral do Facebook no Brasil, para que providencie e remeta as informações solicitadas diretamente ao Gabinete, no prazo improrrogável de 5 dias, sob pena de responsabilidade.

Diante do deferimento de todas as diligências acima especificadas, e ausente qualquer relatório por parte da Polícia Federal ou da PGR, em 02 de dezembro de 2020, o Ministro Relator solicitou a esta última o resultado das análises das quebras de sigilo bancário e fiscal e do material diretamente enviado ao *Parquet* para documentação nos autos. Na mesma oportunidade, solicitou à autoridade policial o resultado das análises dos conteúdos obtidos nas diversas diligências de busca e apreensão (fl. 824- volume 04).

Há uma manifestação da PGR, datada de 13 de março de 2021 (fls. 941-942, volume 05), noticiando que, no dia anterior, o Ministro Relator encaminhou ao MP, para adoção das providências cabíveis, arquivo de vídeo de origem desconhecida, que vem sendo compartilhado pelas redes sociais, no qual um movimento denominado “resgatabrasil2021” incita a população a comparecer às portas dos quartéis no dia 14 de março de 2021, visando uma intervenção

militar. A Procuradoria, no entanto, entendeu inexistir elementos mínimos de autoria e materialidade a viabilizar, de imediato, a instauração de inquérito para a apuração dos fatos, motivo pelo qual requereu que fosse determinado ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a abertura de um procedimento de verificação de procedência das informações.

Em decisão datada de 16 de março de 2021 (fls. 946, volume 05), consta que, em 26 de agosto de 2020, nos autos do Inquérito 4.781/DF, foi deferido pedido da PGR para compartilhar os dados do apenso 71 com este Inquérito. Diante de novos relatórios e informações apresentadas, determinou-se o compartilhamento com o Inquérito 4.828/DF dos citados relatórios e mídias, com abertura de vista à Procuradoria-Geral da República para se manifestar sobre a adoção das medidas cabíveis.

Em 04 de junho de 2021, foi proferida decisão determinando o levantamento do sigilo dos autos principais e do relatório elaborado pela Polícia Federal (fl. 1163-1164, volume 06), sob o argumento de que, embora a necessidade de cumprimento das numerosas diligências determinadas exigisse, a princípio, a imposição de sigilo à totalidade dos autos, diante do relatório parcial apresentado pela autoridade policial, com vista à Procuradoria Geral da República desde 04 de janeiro de 2021, não haveria necessidade de manutenção da total restrição de publicidade. A medida foi efetivada em 07 de junho de 2021, quando também se procedeu à conversão dos autos físicos em eletrônicos. Em 09 de junho de 2021, por fim, foi determinado o levantamento do sigilo dos seguintes apensos: RE 2020.0080238; RE 2020.0070137; RE 2020.0062243; RE 2020.0108833 e RE 2020.0079235, mantendo-se o sigilo nos demais.

3.2.2 Uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições democráticas

As diligências deferidas na decisão proferida em 27 de maio de 2020 foram contestadas por diversos investigados, que sustentavam, dentre outros argumentos, a insuficiência dos indícios elencados pela PGR em seu relatório para embasar medidas de tamanha restrição de direitos e garantias fundamentais. A análise do mérito da decisão, isto é, dos fundamentos utilizados para as determinações, foge ao objeto do presente estudo, que se restringe a verificar a legalidade e legitimidade da atuação do STF. Neste âmbito, o que se observa é que, assim como ocorreu na primeira decisão, o Tribunal se limitou ao deferimento de medidas previamente requeridas pela PGR. Não inovou, seja em termos objetivos ou subjetivos, adotando, portanto, postura com alto grau de deferência à atuação da PGR.

Na mesma medida, as providências adotadas encontram-se dentro dos limites de seu âmbito de atuação enquanto instituição judicial responsável pela supervisão de procedimento investigativo. Trata-se, de fato, de medidas que representam ampla ingerência na esfera privada dos investigados, como o afastamento de sigilo de dados postais, telemáticos e de comunicações telefônicas, além da quebra de sigilo bancário e financeiro por período superior a 1 ano, e até mesmo decretação de prisão temporária, posteriormente convertida em medidas cautelares diversas, como a utilização de monitoração eletrônica. Por outro lado, todas elas correspondem a medidas que usualmente são utilizadas em procedimentos investigativos no cotidiano do Poder Judiciário, não podendo se afirmar que houve abuso de suas prerrogativas.

Em uma de suas manifestações, a PGR discordou de determinação emitida pelo Ministro Relator e endereçada ao Facebook, a partir de representação realizada pela autoridade policial, sob o fundamento de que a medida teria se concretizado previamente à sua manifestação. Destacou que, em atenção ao princípio acusatório, à eficiência das investigações e à alocação dos recursos disponíveis da Polícia Federal, novas ou complementares diligências reclamariam a prévia oitiva do titular da ação penal. Tal entendimento, contudo, não pode ser tido como violador do sistema acusatório, na medida em que, embora o requerimento não tenha partido da PGR, não se pode falar que tenha o Poder Judiciário agido de ofício.

Observa-se, ainda, que foram poucas as situações nas quais o Ministro relator trouxe aos autos notícias a serem apuradas por sua relação com os fatos investigados, determinando-se, em todas elas, a abertura de vistas à PGR para que adotasse o procedimento que entendesse necessário. No mesmo sentido, após manifestação da PGR indicando inexistir autorização legal, na fase inquisitiva, para que terceiros venham a intervir na investigação policial, o relator passou a indeferir o acesso aos autos àqueles que não demonstrassem interesse processual direto, demonstrando comedimento na ampliação do procedimento e aderência à atuação instituição do órgão acusatório.

Conclui-se, portanto, serem incabíveis eventuais críticas que sustentem a ilegalidade ou ilegitimidade do Tribunal na autorização das diligências realizadas no âmbito do Inquérito sob análise, justamente porque limitou-se a deferir o que foi pleiteado, sem inovação. Por outro lado, é possível, conforme se destacou, questionar o mérito da fundamentação adotada, o que foi feito pelos investigados, que tiveram as suas manifestações e recursos devidamente analisados. Neste ponto, entende-se que pode ser o caso de se suscitar as discussões que decorrem da ausência de definição de parâmetros objetivos de decisões no âmbito do Tribunal.

Conforme se destacou ao longo do capítulo 02, o excesso de casuísmo em decisões judiciais, que faz com que questões juridicamente controversas e politicamente decisivas

possam ter resultados completamente diferentes a depender de quem seja o ministro relator, interfere na legitimidade da instituição em face da sociedade em geral, notadamente quando são proferidas em face de atores políticos. Em 2019, Vieira e Glezer já sustentavam a necessidade de apuração de critérios para operar os mecanismos de controle existentes ou mesmo criar novas categorias aptas a moderar medidas autocráticas caracterizadas por comunicações não institucionalizadas. Assim, diante da inexistência de critérios objetivos expressos para a condução de determinados temas, o controle público sobre a atividade do Tribunal torna-se mais difícil, reduzindo a confiança da sociedade em relação à instituição.

Outro ponto que se destaca, nos autos, são as recorrentes manifestações apontando a dificuldade de acesso ao procedimento por parte dos defensores dos investigados, muitos dos quais alegam que tomaram ciência de que figuravam nessa condição pela mídia e/ou quando da efetivação da medida constritiva. O fato, inclusive, é reconhecido pelo próprio Ministro Relator, o qual, justificando-se a partir de inúmeras publicações jornalísticas de trechos incompletos do Inquérito, optou por tornar pública a decisão proferida em 27 de maio de 2020 (folha 284, volume 02).

Ocorre que, embora o sigilo possa ser compreendido a partir da própria essência de um procedimento investigatório, conforme se extrai do artigo 20 do Código de Processo Penal²⁷, o mesmo não se pode afirmar da opção pela tramitação do feito em autos físicos, sendo plenamente possível, diante da existência de estrutura e regulamentação legal para tanto à época de sua instauração, que o seu desenvolvimento se desse integralmente por meio eletrônico.

A tramitação dos autos de forma física foi objeto de pedido de esclarecimentos por parte de um dos investigados. O Ministro Relator, contudo, não apontou as razões de fato ou de direito pelas quais entendeu pela conveniência da medida. Ocorre que a opção pela condução física do expediente, sobretudo em razão dos diversos apensos que o acompanhavam, trouxe dificuldades de acesso, celeridade e para a própria organização do Inquérito, e a ausência de transparência acerca dos motivos determinantes dessa opção pode ser entendida como uma forma de uso abusivo de prerrogativas, na medida em que, tendo o Tribunal o poder de decisão final sobre essa circunstância, é imprescindível que o faça de forma devidamente fundamentada e publicizada.

No mesmo sentido, inúmeras foram as manifestações indicando que a mídia teria obtido acesso a peças dos autos antes dos próprios acusados e sem que houvesse sido realizado o seu

27 Art. 20, CPP. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

protocolo. Tal narrativa foi verificada sobretudo com relação ao relatório parcial da Polícia Federal e à manifestação da PGR. Neste sentido, houve requerimento de abertura de inquérito para apurar eventual violação de sigilo por parte dos envolvidos na investigação do Inquérito. Contudo, o pedido foi indeferido pelo relator, sob os seguintes fundamentos: a) os requerentes não apresentaram indícios mínimos de que o suposto vazamento de informações teria sido praticado por aqueles indicados nas petições; b) os depoimentos prestados perante a autoridade policial foram documentados e acompanhados pelos advogados das partes e, em várias oportunidades, os próprios investigados optaram por tomar público os seus depoimentos (fls. 923, volume 05).

O indeferimento de pedido de investigação acerca do vazamento de documentos que, até então, eram sigilosos, é mais um exemplo da problemática envolvendo a falta de padrões decisórios no âmbito do Tribunal, o que afeta sua legitimidade. Neste ponto, se todas as diligências requeridas pela PGR e pela Polícia Federal foram deferidas, os requerimentos formulados pelos investigados, por outro lado, praticamente não foram atendidos, e com fundamentos que, se por um lado, negam o pedido de instauração de uma investigação, por outro, sequer foram analisados quando da peça que deu origem à investigação sob exame. Esta, conforme já se salientou, é uma análise de mérito, que foge aos limites do que ora se propõe. Contudo, é importante ressaltar que se trata de fator que traz impactos à imagem do STF enquanto instituição democrática.

3.3 Decisão de arquivamento

3.3.1 Fatos e fundamentos legais da medida

Ao se manifestar sobre o relatório parcial apresentado pela autoridade policial, em 04 de junho de 2021 (fls. 1321-1356, volume 06), o Ministério Público Federal indicou que promoveria o arquivamento do Inquérito no que diz respeito à apuração de crimes contra a Lei de Segurança Nacional. Na oportunidade, formulou ainda os seguintes requerimentos: a) declaração da extinção da punibilidade do investigado Arolde de Oliveira, com fundamento no art. 107, inciso I, do Código Penal²⁸; b) levantamento das medidas restritivas de direito impostas durante a investigação; c) encaminhamento para a Justiça Federal e para a Justiça Estadual, com a documentação pertinente, de proposições constantes do relatório da Polícia Federal; d) que fosse a Receita Federal do Brasil instada a apurar eventual omissão de declaração das

²⁸ Art. 107, CP - Extingue-se a punibilidade: I - pela morte do agente (...).

receitas descritas nos relatórios de monetização; e e) que fosse desentranhado, por não interessar à investigação, o documento funcional acostado à folha 46 do apenso 2 do IPL 2020.0060052.

Em síntese, as circunstâncias fáticas que levaram a Procuradoria-Geral da República a concluir pelo arquivamento do expediente se sustentam no argumento de que a investigação realizada estaria comprometida por falhas de procedimento por parte da Polícia Federal, prolongando-se demasiadamente. Nesse sentido, dispôs em sua manifestação que “a submissão à jurisdição penal não pode ser via duradoura, sobretudo quando se lança suspeição difusa sobre a política sem demonstração cabal de elementos por investigadores profissionais.”

Em 07 de junho de 2021, o Ministro Relator requereu os seguintes esclarecimentos à PGR: a) indicação de quais medidas restritivas de direito pretende que sejam levantadas, vez que sugere a manutenção de investigações na justiça federal e estadual; b) indicação de qual documentação pertinente que pretende que acompanhe a continuidade das investigações sugeridas. Os esclarecimentos foram prestados no dia 16 de junho de 2021, indicando-se que as medidas cautelares que pretende o levantamento são aquelas, diversas da prisão, impostas neste Inquérito, e apontando os documentos que entendia pertinentes para a abertura de inquéritos voltados à apuração de fatos descobertos fortuitamente a partir da execução das diligências realizadas no Inquérito 4.828/DF.

A decisão final foi prolatada no dia 01 de julho de 2021, mais de um ano após a instauração do procedimento. O dispositivo é composto por 10 itens, os quais aqui se sintetiza a partir de dois grupos. No primeiro, destaca-se as medidas que importam em acolhimento de manifestações e pedidos realizados pela PGR, a saber: 1) determinação do arquivamento do Inquérito 4.828/DF, nos termos do art. 3º, I, da Lei 8.038/1990, c/c os arts. 21, XV, e 231, § 4º, do RISTF, ressalvada a hipótese do art. 18 do Código de Processo Penal; 2) revogação das medidas cautelares impostas no Inquérito; 3) remessa da investigação de um dos eventos identificados pela Polícia Federal, indicado pelo número 6, à Justiça Estadual do Estado de São Paulo; 4) declaração da extinção da punibilidade do investigado Arolde de Oliveira, em razão de seu falecimento; 5) determinação de instauração de procedimento na Receita Federal com vistas a apurar eventual sonegação fiscal; e 6) determinação de remessa à Corregedoria Geral do Tribunal Superior Eleitoral de cópia do relatório de análise de material apreendido.

Por outro lado, nessa decisão, o Tribunal não se limitou ao deferimento das medidas requeridas. Na oportunidade, determinou, em discordância com a manifestação apresentada pela PGR: 1) a instauração de Inquérito específico, a ser autuado e distribuído por prevenção ao Inquérito 4.781 (Inquérito das Fake News), também de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, nos termos do artigo 77, I e III, do Código de Processo Penal, para o prosseguimento

das investigações de eventos identificados pela Polícia Federal, em virtude da presença de fortes indícios e significativas provas apontando a existência de uma verdadeira organização criminosa, de forte atuação digital e com núcleos de produção, publicação, financiamento e político semelhante àqueles identificados no Inquérito 4.781, com a nítida finalidade de atentar contra a Democracia e o Estado de Direito, o que, em tese, caracteriza os crimes previstos no art. 18, art. 22, I e IV e art. 23, I, II e IV, todos da Lei n. 7.170/1983; art. 2º, da Lei n. 12.850/2013; art. 1º, I e II, art. 2º, I, ambos da Lei n. 8.137/1990; art. 22, parágrafo único, da Lei n. 7.492/1986 e art. 1º, da Lei n. 9.613/1998; 2) o compartilhamento integral das provas do Inquérito 4.828/DF com o Inquérito 4.781/DF; e 3) a instauração de Inquérito, com livre distribuição no Supremo Tribunal Federal, em relação a depósitos efetuados na conta da deputada federal Aline Sleutjes, por funcionários de seu gabinete.

Houve, ainda, deferimento parcial do requerimento da Procuradoria-Geral da República quanto ao prosseguimento das investigações em relação ao evento identificado pela Polícia Federal como de número 7, mas com a determinação de instauração de Inquérito específico, a ser distribuído livremente no Supremo Tribunal Federal, uma vez que foram apontados indícios probatórios de, em tese, eventual prática de infração penal envolvendo a deputada federal Paula Belmonte.

3.3.2 Uso das prerrogativas do Tribunal e relação com as demais instituições democráticas

Conforme é possível observar, diferentemente do que se nota ao longo do curso do procedimento, quando as medidas do Ministro Relator, em sua maioria, limitavam-se a deferir requerimentos elaborados pela Procuradoria-Geral da República ou pela Polícia Federal, vislumbra-se, na decisão em que se determinou o arquivamento do Inquérito, um abandono do deferimento que até então vinha sendo utilizado, adotando-se postura mais próxima à ideia responsividade, no sentido de se entender que o Judiciário deve, de forma ativa, prover respostas para que a Constituição seja efetivada na maior extensão possível (VIEIRA, 2018). Trata-se de conduta que encontra respaldo no próprio discurso argumentativo realizado quando da determinação da abertura do procedimento, o qual, baseado na gravidade dos fatos sob investigação, inseriu o expediente em um contexto mais amplo, justificando a necessidade de atuação institucional no combate às ameaças à democracia brasileira.

Por um lado, é possível se afirmar que o Tribunal manteve o deferimento à atuação da PGR quando dispôs que, diante do requerimento de arquivamento realizado pelo órgão acusatório no prazo legal, não caberia ação subsidiária, ou a título originário, sendo essa

manifestação irretratável, salvo surgimento de novas provas. Por outro, partiu do consagrado entendimento no âmbito do Tribunal, já mencionado, de que o sistema acusatório adotado pela Constituição Federal concedeu ao Ministério Público a privatividade da ação penal pública, o que não se estende às investigações penais, para determinar que, ao contrário do que requerido pela PGR – continuidade das investigações relacionadas a circunstâncias determinadas em primeira instância-, o próprio STF teria competência para o prosseguimento das investigações dos eventos identificados pela Polícia Federal. Concluiu, portanto, que não haveria impedimento para a realização de investigações que não foram requisitadas pela Procuradoria-Geral da República.

Entendeu o Ministro Relator que, em diversas condutas narradas pela Polícia Federal e que necessitam de maiores investigações, aparecem citações ou efetivas participações de parlamentares federais, os quais, nos termos do artigo 102, inciso I, “b”, da Constituição Federal, possuem prerrogativa de foro no Supremo. Caberia ao Tribunal, dessa forma, definir os termos de eventual desmembramento da investigação e remessa às demais instâncias judiciais. Neste sentido, se não cabe a referência às discussões sobre a (im)possibilidade de instauração de Inquéritos de ofício no âmbito do STF quando se analisa o início do Inquérito 4.828/DF, em razão da existência de requerimento exposto para tanto realizado pela Procuradoria-Geral da República, a discussão é pertinente no âmbito de seu encerramento.

O Tribunal entendeu pela existência de elementos indiciários, colhidos no âmbito do Inquérito sob estudo, aptos a demonstrar uma possível organização que tem por um de seus fins desestabilizar as instituições democráticas, principalmente aquelas que possam se contrapor de forma constitucionalmente prevista a atos ilegais ou inconstitucionais, como o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, utilizando-se de uma rede virtual de apoiadores que atuam, de forma sistemática, para criar ou compartilhar mensagens que tem por mote final a derrubada da estrutura democrática do Brasil. Ao assim fazer, não se limitou a atender aos requerimentos de arquivamento e continuidade das investigações pelas instâncias ordinárias, tal como formulado pela PGR, determinando, em contrapartida, a instauração, de ofício, de três novos Inquéritos, dois deles com indicação expressa de parlamentares a serem individualmente investigados.

A abertura de Inquéritos de ofício pelo STF em contextos de autocratização é entendida por muitos como uma possível expressão da doutrina da democracia defensiva no país. Para essa corrente, a necessidade de defesa do regime democrático em face da ascensão de grupos antidemocráticos seria uma justificativa idônea à postura que vem sendo observada no âmbito do Tribunal em relação à condução de procedimentos investigativos. Ocorre que a utilização de

instrumentos legais aptos a atingirem direitos civis e políticos, ainda que de atores considerados como não democráticos, precisa ser rigorosamente delimitada e justificada, sobretudo quando se considera se tratar de um órgão em face do qual não cabe recurso.

Determinar, de ofício, a continuidade das investigações no âmbito do próprio Tribunal é conduta que avança ainda mais na concentração de poder que havia sido objeto de críticas no âmbito do Inquérito das Fake News. Isso porque, naquela oportunidade, não havia, como neste caso há, manifestação expressa da PGR opinando pelo arquivamento do procedimento e pela competência das instâncias ordinárias para a investigação de condutas identificadas. Naquele episódio, o Tribunal agiu diante da inércia daqueles que tinham a função institucional de agir ou justificar a omissão.

No caso sob análise, contudo, houve a instauração de procedimento, com duração superior a um ano, no qual a PGR indicou que a investigação realizada estaria comprometida por falhas, teria se prolongado demasiadamente e lançado suspeição sobre a política sem demonstração de elementos por investigadores profissionais. Ao entender de modo contrário e manter sob seu controle um procedimento que legitima a adoção de medidas constritivas a qualquer tempo, a postura assumida pelo Tribunal pode ser entendida não apenas como responsiva, mas sim como usurpadora, definida por Vieira (2018) como a circunstância na qual o Judiciário avança, sem a devida justificativa normativa, sobre as funções de outros poderes, com o objetivo de substituir decisões políticas ou técnicas (VIEIRA, 2018).

Durante o governo de Jair Bolsonaro, o STF representou um importante mecanismo de contenção a projetos e demandas autocráticas, o que pode ser entendido como um dos fatores que o levaram ao centro dos ataques por parte dos apoiadores do ex-Presidente, que, incitados pelo então Chefe do Poder Executivo e seus parlamentares aliados, discordavam das atitudes do Tribunal por meio de ataques à instituição. Impelido a promover a própria defesa, contudo, trouxe maiores riscos à sua legitimidade perante a sociedade em geral, adotando medidas que representam excesso de poder com pouca fundamentação e transparência.

As medidas determinadas em face do pedido de arquivamento do Inquérito encontram dificuldade de justificação. Extrapolam os limites da reserva institucional, que propaga um comportamento institucional que seja comedido ao fazer uso de suas prerrogativas, na medida em que mantém sob sua supervisão permanente, sujeitos à imposição de diversas medidas restritivas, membros dos demais Poderes. Atingiu, a um só tempo, a atuação institucional da Procuradoria-Geral da República e do Congresso Nacional, além de reafirmar o seu entendimento pela constitucionalidade de instauração de Inquéritos de ofício pelo Tribunal, indicando que as medidas anteriormente adotadas nesse sentido não seriam excepcionais.

Os riscos decorrentes desse tipo de comportamento por parte do Supremo Tribunal Federal para a democracia brasileira ainda não são completamente conhecidos. O que se percebe, contudo, é que a forma encontrada pelo Tribunal para atuar em face de medidas autocráticas não institucionalizadas se materializou por meio dos Inquéritos, sobretudo diante da postura leniente assumida por outras instituições igualmente responsáveis pela coibição dessas condutas. Nesse contexto, conforme alertam Streck, Oliveira e Silva (2020), está-se a tratar do âmbito de atuação de dois órgãos dos quais não cabem recursos: o STF e a PGR. Uma clara delimitação dos limites da atuação de cada um, dos instrumentos aptos a serem utilizados, e das medidas cabíveis em face da inércia injustificada de um deles, é imprescindível para se evitar que a postura usurpadora que vem sendo observada no âmbito do STF na condução desses Inquéritos não se torne a regra no cenário jurídico brasileiro, comprometendo a legitimidade da instituição e das medidas de contenção por ela adotadas.

CONCLUSÃO

Dados e estudos recentes demonstram que, seguindo uma tendência observada em âmbito global, o Brasil enfrentou, nos últimos anos, um período de declínio democrático. Esse processo, embora resulte de um encadeamento de circunstâncias e acontecimentos observáveis sobretudo a partir de 2013, teve como marco principal a ascensão de um líder com características populistas e autoritárias nas eleições presidenciais de 2018. Nesse contexto, a derrota de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2022 pode ser entendida como uma interrupção do projeto autocrático que estaria em curso no país. Por outro lado, as medidas adotadas durante o seu governo, sobretudo aquelas caracterizadas pelo extremismo político, os estímulos e condescendência a atos pontuais de violência, o crescimento de uma retórica de intolerância e o constante desafio às decisões judiciais, deixaram impactos na democracia brasileira que precisam ser enfrentados pelas instituições democráticas nacionais.

Bolsonaro utilizou-se em grande escala dos novos meios de comunicação, que apresentam como característica principal a possibilidade de atingir, simultaneamente, uma grande quantidade de pessoas, em diferentes lugares, em um contexto de incipiente regulamentação formal. Foi através desses mecanismos que o Chefe do Poder Executivo e parlamentares com ele alinhados estimularam a prática, por parte de seus apoiadores, de atos coletivos, os quais, embora muitas vezes apresentados como movimentos de apoio ao então Presidente, caracterizaram-se, em verdade, em espaços de ataques diretos àqueles que se opõem ao governo então estabelecido. Talvez o caso mais emblemático do que se afirma seja a invasão e depredação das sedes dos três Poderes ocorrida em Brasília, em 08 de janeiro de 2023. Contudo, as movimentações e aglomerações voltadas a propósitos semelhantes já podiam ser observadas pelo menos desde 2019.

Após uma postura mais conciliadora durante o primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro, o STF passou a se mostrar cada vez mais disposto a controlar atos do governo, assumindo uma postura altamente responsiva. Essa mudança de comportamento pode ser entendida, em grande medida, como uma resposta da instituição às atitudes negacionistas e negligentes de Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19. Também são destacadas, neste momento, a escalada de ameaças e acusações do ex-Presidente contra os demais Poderes, os quais passaram a ser desenhados em seus discursos como obstáculos à efetivação das medidas a serem implementadas em seu governo.

Neste momento, o Supremo Tribunal Federal já havia assumido um papel de protagonismo no cenário político nacional em decorrência de sucessivos eventos anteriores. De um modo geral, apontam-se como fatores para tanto a grande abrangência de temas inseridos

na ordem constitucional a partir de 1988, a competência originária para processar e julgar altas autoridades e o aumento do número de legitimados a ingressar com ações diretas perante a Corte. Há quem defenda que foi justamente essa experiência pretérita que conferiu ao Tribunal a capacidade de fazer frente e conter muitas das investidas autoritárias do governo. Por outro lado, a construção, no Brasil, do fenômeno que Vieira (2008) denominou de “supremocracia”, ou, de forma ainda mais problemática, o instituto denominado por Arguelhes e Ribeiro (2019) como “ministocracia”, acarretaram ao Tribunal uma crise de legitimidade aos olhos da sociedade brasileira.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, assim como diversos políticos (governadores, deputados e senadores), compuseram o catálogo de “inimigos” desenhados por Bolsonaro, conduta apontada pela literatura como típica de um líder autoritário. Essa construção de “inimigos” do governo ocorreu sobretudo no contexto da pandemia, quando Bolsonaro se recusou a seguir as recomendações de especialistas e das autoridades sanitárias e atacava diretamente aqueles que o faziam. Todo esse contexto contribuiu para que uma parcela da sociedade passasse a questionar a legitimidade e legalidade de medidas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal em face das investidas autoritárias do então Presidente. Assim, este trabalho se propôs a realizar uma análise da pertinência desses questionamentos a partir das medidas adotadas pelo Tribunal no Inquérito 4.828/DF.

A análise do procedimento estudado permite a verificação de que, na decisão que determinou a sua instauração, bem como nas diligências determinadas ao longo de sua tramitação, o Tribunal, via de regra, assumiu uma postura deferente, atuando dentro dos limites de sua reserva institucional e amparada por fundamentos legais, na medida em que se limitou a deferir aquilo o que teria sido pleiteado pela Procuradoria-Geral da República. Por outro lado, alguns aspectos procedimentais são questionáveis, o que ocorre, especialmente, no âmbito da escolha do relator, que se deu com pouca ou nenhuma transparência; na opção pela tramitação dos autos pelo meio físico, que impactou na organização e celeridade do procedimento, além de ter dificultado demasiadamente o exercício de defesa por parte dos investigados; e na complacência com a excessiva interferência por parte da mídia, a qual obteve acesso a diversas peças processuais antes mesmo da defesa dos interessados.

Outras questões se apresentam quando da decisão de arquivamento das investigações, a qual culminou na determinação de instauração, de ofício, de três novos Inquéritos no âmbito do próprio Tribunal, conduta que é amplamente discutida e criticada, sobretudo por ofender o sistema acusatório adotado pela norma constitucional brasileira. Neste sentido, ao optar por se afastar de recomendação expressamente formulada pela Procuradoria-Geral da República, que

sustentava a abertura de inquéritos em juízos de primeira instância, e entender ser sua a competência para o prosseguimento das investigações, é possível sustentar que o Tribunal tenha agido de forma usurpadora, ultrapassando os limites da responsividade, e avançando, sem a devida justificativa normativa, sobre as funções de outros poderes.

A abertura de Inquéritos de ofício pelo STF é entendida por muitos como expressão da doutrina da democracia defensiva no país. Há quem defenda, ainda, que a condução do procedimento não retira da PGR a sua função de decidir, ao final, pela denúncia dos investigados. Contudo, os riscos decorrentes desse tipo de comportamento por parte do Supremo Tribunal Federal para a democracia brasileira ainda não são completamente conhecidos. Por esse motivo, deve-se cuidar para que a utilização de mecanismos tidos como excepcionais para enfrentar grupos não democráticos não sejam a regra, sob pena de subverter a própria lógica do Estado Democrático de Direito, sustentando-se, ademais, a urgência de definição de padrões objetivos para essas atuações.

A presente pesquisa, portanto, procurou fornecer dados empíricos sobre a atuação do STF em um dos Inquéritos que, tramitando sob sua supervisão, apresenta grandes repercussões sob o cenário político nacional. Diante das inúmeras críticas que surgiram sobre essa forma de atuação do Tribunal desde a instauração de ofício do Inquérito das Fake News, buscou-se entender se ela, de fato, representaria riscos à democracia brasileira e, em caso positivo, quais seriam. No caso, demonstrou-se que, embora seja possível o afastamento de críticas que se limitavam a analisar a conduta sob a ótica de ofensa ao sistema acusatório, a ausência de parâmetros claros e objetivos a incidirem na dinâmica de interação entre os três Poderes neste âmbito merece maior atenção, visto que pode resultar, como vem sendo observado, em uma excessiva concentração de poderes no âmbito do Tribunal.

As conclusões aqui apresentadas, como decorrência de uma pesquisa empírica, limitam-se ao contexto fático e normativo do Inquérito investigado. No mesmo sentido, como se ressaltou ao longo de seu desenvolvimento, o presente trabalho não se pretendeu à realização de uma análise de efetividade e/ou eficácia, restringindo-se a verificar a legalidade e legitimidade da atuação do Tribunal. Neste sentido, espera-se que possa contribuir para a realização de estudos comparativos, seja em face de outros expedientes que tramitaram perante o STF, seja em face de procedimentos conduzidos por outras instituições, bem como para que se analise, em momento futuro, a efetividade das medidas adotadas.

Em razão da atualidade do tema, muitos eventos se sucederam ao longo da elaboração deste trabalho, e suas repercussões, pelo exíguo lapso temporal, não puderam ser aqui analisadas. Os atos ocorridos em 08 de janeiro de 2023, por exemplo, resultaram na abertura de

dois Inquéritos (4921 e 4922), cujas análises, pela proximidade temática com o Inquérito aqui analisado, podem se valer do que aqui foi produzido. Com isso, busca-se colaborar para a ampliação da literatura voltada à análise da atuação investigativa do STF.

O encontro de produções que se dedicam a estudar o uso de Inquéritos pelo STF, em abstrato, foi uma das grandes dificuldades encontradas durante o desenvolvimento deste trabalho. Assim, propõe-se um avanço nos estudos sobre o tema, especialmente a partir do referencial teórico relacionado à dinâmica de interação entre os Poderes democráticos brasileiros, diante da proeminência que vem assumindo no atual cenário político brasileiro e do risco que pode representar, ela própria, ao regime democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ACKERMAN, Bruce. The rise of world constitutionalism. **Virginia Law Review**. V.83, n.4, 1997.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. “Supremo abandona letargia e passa a controlar atos do governo Bolsonaro”. **Folha de S. Paulo**, 5 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/supremo-abandona-letargia-e-passa-a-controlar-atos-do-governo-bolsonaro.shtml>>. Acesso em 10 nov 2023.

ALMEIDA, Frederico de. Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). **PLURAL: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 26, p. 96-128, Ago/Dez 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck. Ellwanger e as transformações do Supremo Tribunal Federal: um novo começo? / Ellwanger and the transformations of the Supreme Federal Court: a new beginning?. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], maio 2021. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/54758>>. Acesso em: 11 set. 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, ed. 01, p. 13-32, Jan-Abr 2018.

BARROSO, L. R.; OSÓRIO, A. Democracia, crise política e jurisdição constitucional: o protagonismo da Suprema Corte no Brasil. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mai./ago. 2018.

BOESE, Vanessa A. et al. “How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process”. **Democratization**, v. 28, n. 5, 2021, pp. 885-907

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. 14 dez. 1983.

BRASIL. **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**: Atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020 [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. 291 p.

BRITO, A. S.; MENDES, C. H.; SALES, F. R.; AMARAL, M.C.S.; BARRETO, M.S. (2022). São Paulo. **O caminho da autocracia - Estratégias atuais de erosão democrática**. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT).

BUCCI, Maria Paula Dallari & GASPARD, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **REI – Revista de Estudos Institucionais**. [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1–36, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.777. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777>. Acesso em: 1 fev. 2024.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Trad. Joana Angélica d’Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CUNHA, Luciana Gross; ALMEIDA, Eloisa Machado; FERRARO, Luiza Pavan. “STF e a pandemia: controle constitucional concentrado durante o primeiro ano da pandemia Covid-19 no Brasil”. In: **45-º Encontro Anual da Anpocs**, 2019.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FONTE, Felipe de Melo. **A sociedade aberta de telespectadores: televisionamento, opinião pública e legitimidade da jurisdição constitucional**. 2016. 333f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

G1. “**Bolsonaro discursa em Brasília para manifestantes que pediam intervenção militar**”. g1, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/19/bolsonaro-discursa-em-manifestacao-em-brasilia-que-defendeu-intervencao-militar.ghml> >. Acesso em: 19/10/2023.

GALF, Renata. ‘Infralegalismo autoritário’ de Bolsonaro afeta 4 áreas-chave do governo; entenda. **Folha de S. Paulo**, 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/infralegalismo-autoritario-de-bolsonaro-afeta-4-areas-chave-do-governo-entenda.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2022.

GASPARD, Murilo. Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 1, p. 85-115, jan./abr. 2015.

GASPARD, Murilo; OLIVEIRA, Adolfo Mariano de. Crise emergente e estrutural da democracia: a ascensão do autoritarismo e as respostas institucionais no Brasil (2019-2022), **27º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política**. Buenos Aires: 15 a 19 de julho de 2023.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**. Cambridge University Press, 2003.

GINSBURG, Tom ginsburg & HUQ, Aziz Z. **How to Save a Constitutional Democracy**. Chicago and London: The University of Chicago, 2018.

INFORME Latinobarómetro 2023: **La recesión democrática de América Latina**. Santiago, 21 jul. 2023. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 18 out. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – INCT. Partidos políticos: Relatório N.3 de divulgação de pesquisa nacional realizada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. In: **A Cara da Democracia no Brasil**. Belo Horizonte-Brasília-Campinas-Rio de Janeiro: Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação, Junho 2018. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_8c0791397fc241809597841978a55f90.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022.

LANDAU, David. “Abusive Constitutionalism”. **University of California at Davis Law Review**, v. 47, pp. 189-260, 2013.

LEVITSKY, Steven & ZIBLAT, Daniell. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 11 ed. São Paulo: JusPodvm, 2022.

LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.º 44, p. 81 – 106, 1998.

LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Congress and decision-making in democratic Brazil. In: KINZO, Maria D’Alva; DUNKERLEY, James (org.). **Brazil since 1985: politics, economy, and society**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 62 – 83.

LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 2001.

LITTLE, Andrew T. & MENG, Anne Meng. **Subjective and Objective Measurement of Democratic Backsliding**, January 17, 2023. Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=4327307>

LUST, Ellen; WALDNER, David. “Unwelcome Change: Understanding, Evaluating and Extending Theories of Democratic Backsliding”. 2015. p. 7. Disponível em: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAD635.pdf.

MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D.; SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia – de junho de 2013 ao Governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022.

NUNES, Rodrigo M. Ideational Origins of Progressive Judicial Activism: The Colombian Constitutional Court and the Right to Health. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 52, n. 3, p. 66-97, Fall 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40925586>. Acesso em: 11 set. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 08, ed. 3, p. 1863-1908, 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; FERRAZ, Pedro da Cunha. Democracia defensiva no Brasil?: Uma análise conceitual e jurisprudencial. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 211-238, jan-jun 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. “Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do stf?”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **Os Onze**. Companhia das Letras, 2019. Fonte (2016)

RÊGO, Eduardo de Carvalho; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Democracia defensiva no Supremo Tribunal Federal: o inquérito das fake news como estímulo para a construção de uma jurisprudência constitucional em defesa da democracia. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 10, n. 1, p. 318-335, 2023.

RUEDIGER, Marco Aurelio. “A Semana nas Redes: 18/10/2018”. **DAPP/FGV-Rio** [Online], 2018. Disponível em <https://observa2018.com.br/wp-content/uploads/2018/10/18-10-DappReport.pdf>.

SINGER, André. **O Lulismo em crise – um quebra-cabeça do período Dilma (2011 – 2016)**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2018.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo, **Novos Estudos**, n. 85, p. 83 – 102, nov. 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da (2013). “Deciding without deliberating”. **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 11 (3), pp. 557-584. DOI: 10.1093/icon/mot019.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; SILVA, Diogo Bacha e. Inquérito judicial do STF: o MP como parte ou “juiz das garantias”? **Consultor Jurídico**, 28

maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/opinioao-inquerito-stf-mp-parte-ou-juiz-garantias/>. Acesso em: 26 out. 2023.

STF. “**STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato**”.

Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1> >.

Acesso em: 19/10/2023.

STF. “**STF enquadra homofobia e transfobia como crimes de racismo ao reconhecer omissão legislativa**”. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>>. Acesso em: 19/10/2023.

SWEET, Alec Stone. **Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe**. Oxford University Press, 2000.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

V-DEM INSTITUTE. Democracy Report 2023: **Defiance in the Face of Autocratization**.

Disponível em: https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf.

Acesso em: 18 out. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, pp. 441-463, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Populismo autocrático e resiliência constitucional, **Interesse Nacional**, São Paulo, p. 66-76, out./dez. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. GLEZER, Rubens. BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: O Comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o Governo Bolsonaro. **Novos Estudos**. CEBRAP, 41(3), 2023, p. 591–605.

Reportagens não assinadas:

Cresce a desconfiança do brasileiro nas instituições democráticas. **Congresso em Foco**, Brasília, 24 set. 2021. Disponível em:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/cresce-a-desconfianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-democraticas/>. Acesso em: 25 ago. 2022.