



PUC GOIÁS

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

DEAULAS HENRIQUE MOREIRA CAETANO DA COSTA

DEMOCRACIA JURISDICIONAL BRASILEIRA

**Goiânia
2015**

DEAULAS HENRIQUE MOREIRA CAETANO DA COSTA

DEMOCRACIA JURISDICIONAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da PUC Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Dimas P. Duarte Jr.

**Goiânia
2015**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Deaulas Henrique Moreira Caetano da Costa

DEMOCRACIA JURISDICIONAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da PUC Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

Banca examinadora

Profa. Dra. Rejaine Silva Guimarães

Instituição Uni-RV

Assinatura _____

Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva

Instituição PUC Goiás

Assinatura _____

Prof. Dr. Dimas Pereira Duarte Junior

Instituição PUC Goiás

Assinatura _____

Ao advogado e jurista José Afonso da Silva, que durante a elaboração do presente trabalho, em 15 de junho de 2015, completou 90 anos de idade.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação do Programa de Pós-graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, da PUC Goiás, que, com paciência, caráter e dedicação, marcas dos verdadeiros mestres, me possibilitou a defesa dessa dissertação.

Aos meus pais, Sérgio Tulio Caetano da Costa e Deila Denise Caetano da Costa, que desde minha mais tenra idade investiram em minha educação, na tentativa nada fácil de inculcar-me o gosto pelos estudos.

À Ludimilla de Oliveira Souza, que no último ano, com suas atitudes exemplares, me inspirou a investir nos estudos como meio de superação dos obstáculos que a vida impõe.

RESUMO

Antes de representar um modelo pronto e acabado de formação de atos de governo, a democracia é um processo histórico, longo, tortuoso e conflituoso, com evoluções e retrocessos, de conformação das instâncias estatais de poder à vontade popular e de reconhecimento dos direitos fundamentais do homem como razão existencial da organização estatal. Durante o desenvolvimento desse processo democrático no mundo, muitas foram as ocorrências que marcaram uma evolução das relações humanas pelo combate às desigualdades e garantia de liberdades. Recentemente, pode-se destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, qual, logo após à segunda grande guerra mundial, soergueu o Direito a um novo nível, pós-positivista e principiológico, que possibilita uma postura muito mais ativa da sociedade em relação aos seus direitos. Nesse cenário, o processo civil coletivo, especialmente no Brasil, tem se mostrado um importante método de expressão da vontade popular e de efetivação de direitos fundamentais não satisfeitos por políticas públicas, configurando uma nova dimensão instrumental da democracia brasileira: a democracia jurisdicional.

Palavras-chave: democracia; soberania popular; participação popular; ação coletiva; processo coletivo; jurisdição.

ABSTRACT

Before pose a template of government acts, democracy is a historical, long, tortuous and conflicting process, with developments and setbacks, forming the State positions of power to the popular will and human fundamental rights recognition as existential reason of state organization. During the development of this democratic process in the world, they were many events that marked the evolution of human relations at inequalities combating and freedoms ensuring. Recently, we can highlight the Universal Declaration of Human Rights of 1948, which, following the second great world war, increased the droit to a new post-positivist level, which enables a much more active role of society. In this scenario, the class actions, especially in Brazil, has been an important method of expression of the popular will and realization of fundamental rights not satisfied by public policies, setting a new instrumental dimension of Brazilian democracy: the jurisdictional democracy.

Keywords: democracy; popular sovereignty; popular participation; class action; collective process; jurisdiction.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CONAMP	- Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPC	- Código de Processo Civil
CRFB	- Constituição da República Federativa do Brasil
DEM	- Democratas
DF	- Distrito Federal
DIVULG	- Divulgado em:
DJe	- Diário da Justiça Eletrônico
DPVAT	- Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
EMC	- Emenda na Comissão
j.	- Julgamento em:
LACP	- Lei de Ação Civil Pública
LOMAN	- Lei Orgânica da Magistratura Nacional
Min.	- Ministro
MS	- Mandado de Segurança
Nº	- Número
p.	- Página
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
pp.	- Páginas
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PPS	- Partido Popular Socialista
PSC	- Partido Social Cristão
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PUBLIC.	- Publicado em:
RE	- Recurso Extraordinário
Rel.	- Relator

STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
STM	- Superior Tribunal Militar
TRE	- Tribunal Regional Eleitoral
TRF	- Tribunal Regional Federal
TRT	- Tribunal Regional do Trabalho
TSE	- Tribunal Superior Eleitoral
TST	- Tribunal Superior do Trabalho
VOL.	- Volume

SUMÁRIO

RESUMO	05
ABSTRACT	06
LISTA DE ABREVIATURAS	07
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	15
1.1 - Estado Democrático de Direito.....	15
1.2 - Princípios Fundamentais Constitucionais e o Estado Democrático de Direito ..	17
1.3 - Tarefa fundamental e princípios do Estado Democrático de Direito	20
1.4 - Democracia brasileira.....	21
CAPÍTULO 2 - EXERCÍCIO DE PODER DEMOCRÁTICO	24
2.1 - Intróito	24
2.2 - Consagração ao princípio democrático no processo de investidura de membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.....	26
2.2.1 - Consagração ao princípio democrático no processo eleitoral de Chefes do Executivo.....	27
2.2.2 - Consagração ao princípio democrático no processo eleitoral de parlamentares	32
2.2.3 - Meritocracia e democracia no processo de investidura de magistrados	40
2.3 - Consagração ao princípio democrático nas atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário	47
2.3.1 - Violação ao princípio democrático na atividade do Executivo	48
2.3.2 - Violação ao princípio democrático na atividade do Legislativo	53
2.3.2.1 – Da falta de concreção do ideário de representatividade imanente ao processo eleitoral	55
2.3.2.2 – Da infidelidade partidária.....	58
2.3.2.3 – Do modelo centralizador de poder decisório adotado nas Casas Legislativas	61
2.3.2.4 – Do domínio da pauta legislativa pelo Poder Executivo.....	62
2.3.2.5 – Do fisiologismo político.....	68
2.3.3 – Consagração do princípio democrático na atividade jurisdicional	70

CAPÍTULO 3 - DEMOCRACIA JURISDICIONAL BRASILEIRA.....	72
3.1 – Evolução democrática e desenvolvimento do processo coletivo no mundo	72
3.2 – A coincidência histórica entre a redemocratização brasileira e o desenvolvimento do processo coletivo no Brasil.....	78
3.3 - Processo coletivo como espécie de processo democrático	81
3.3.1 – Exercício do poder político pelo povo no processo coletivo	82
3.3.2 – Satisfação de valores democráticos no processo coletivo	91
3.4 - Limites à atuação do Poder Judiciário no controle democrático de políticas públicas.....	102
3.4.1 - O limite imposto pelo princípio da separação dos poderes.....	103
3.4.2 - O limite imposto pelo princípio da correlação (ou congruência).....	105
3.4.3 - O limite imposto pela justificativa jurídico-constitucional da omissão de políticas públicas.....	111
3.4.4 - O limite imposto pela reserva do possível.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS.....	122
ANEXO ÚNICO – PECs sobre reforma política que tramitaram na Câmara dos Deputados, com exposição de autor, data e conteúdo.....	130

INTRODUÇÃO

No Brasil há vozes que bradam estarmos diante de ameaças antidemocráticas sustentadas por Poder Judiciário que se pretende absoluto. Defendem que o Judiciário brasileiro careceria de legitimidade para interferir em esferas de atuação de outros Poderes, principalmente em se tratando de políticas públicas, vez que as decisões destes deveriam preponderar sobre as daquele, pelo fato de seus membros serem eleitos por processo democrático.

Analisando a situação pelo viés da tradicional forma de exercício do poder democrático, da qual se depreende necessária representação de interesses do povo por agentes públicos, investidos em mandato político por meio de necessário processo eleitoral, poder-se-ia concordar que o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário constituiria, além de violação ao princípio constitucional da separação de Poderes, uma verdadeira ofensa ao regime democrático.

Contudo, a prática mostra que o fato de agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo serem eleitos pelo povo não gera por si só uma representação harmoniosa com os anseios populares. Ao contrário, estes dois Poderes costumeiramente apresentam vícios de funcionamento e uma relação fisiológica que acaba por afastar até mesmo os mais abnegados e obstinados agentes políticos do caminho da probidade e satisfação de interesses coletivos.

Por outro lado, não parece corresponder à realidade a assertiva de que a atuação do Poder Judiciário em seara de políticas públicas seria uma ameaça antidemocrática, mesmo porque, ao contrário dos outros Poderes, é inerte, apenas se manifestando quando provocado, dentro dos estritos limites de demandas dos cidadãos. Se magistrados não são escolhidos por processos democráticos, mercê do princípio da correlação, o exercício de suas competências sempre terá estreita relação com a pretensão dos cidadãos, representados legitimamente em juízo.

Sob esta perspectiva, os Poderes Executivo e o Legislativo, que têm seus membros eleitos por processo democrático, podem e costumeiramente têm suas atividades regidas por interesses que se distanciam da efetivação de direitos

fundamentais; enquanto que o Judiciário, que tem a maioria de seus membros escolhidos por processo meritocrático de avaliação, pode e tem feito de seus processos coletivos um veículo democrático, com decisões que se coadunam aos ideais de satisfação de interesses públicos.

Desta forma, a tutela jurisdicional coletiva de direitos acaba por se tornar verdadeira expressão democrática, vez que, malgrado emanada de órgão não escolhido por sufrágio popular, reflete necessariamente os anseios do povo, em juízo legitimamente representados por mandatários legalmente designados. A tutela coletiva de direitos torna-se, assim, um meio de consagração do Estado Democrático de Direito por vezes mais efetivo que os processos desenvolvidos por mandatários políticos, membros dos Poderes Executivo e Legislativo.

Em razão dos embates entre Poderes, advindos de uma crescente importância do Poder Judiciário enquanto veículo de manifestação de soberania popular em um cenário de descontentamento generalizado com as atuações dos Poderes Executivo e Legislativo, o tema mostra relevância, sobretudo ao se vislumbrar que poderia, em tese, contribuir para um aperfeiçoamento da relação entre as instituições democráticas brasileiras.

Tomando este embate entre Poderes como pressuposto fático, o trabalho pretende demonstrar que o Poder Judiciário pode e deve funcionar como esfera governamental legitimada a efetivar direitos fundamentais, mostrando-se como um novo canal de consagração do Estado Democrático de Direito e atenuação das discrepâncias sociais e econômicas próprias do modo de produção capitalista em seu estágio atual.

De maneira instrumental, ou seja, com fim de contribuir com a consecução do objetivo expressado no parágrafo anterior, o trabalho pretende: 1) Demonstrar que, em razão do princípio da correlação, as sentenças em processos coletivos são expressões da vontade popular; 2) Demonstrar que os Poderes Executivo e Legislativo passam por antidemocrática crise de representatividade; 3) Demonstrar que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo os afastam da realização dos objetivos do Estado Democrático de Direito; 4) Demonstrar que

o processo coletivo é um instrumento de satisfação de interesses públicos tão eficaz quanto o processo legislativo e as medidas do Poder Executivo; 5) Demonstrar que o processo coletivo está apto a corrigir discrepâncias econômicas e sociais, contrárias ao Estado Democrático de Direito, decorrentes do Capitalismo em sua fase atual; 6) Demonstrar que a sociedade civil precisa se organizar para que suas vontades sejam tomadas como ato de governo por meio de processos coletivos jurisdicionais; 7) Demonstrar a inofensividade do processo meritocrático de investidura em cargo da magistratura à expressão democrática da vontade popular tomada por meio de provimentos judiciais; e 8) Demonstrar que a evolução do Poder Judiciário brasileiro aponta para uma maior consagração do Estado Democrático de Direito.

Dada a relevância do tema e o fato de que ainda é pouco explorado, pretende-se que a dissertação se classifique como do tipo científica, de modo que traga um pensamento minimamente inovador. Não se fala em uma originalidade total, mas de uma inovação tal que, em se tratando de fundamentação teórica, dificulta a adoção dos pensamentos de um só doutrinador. Assim, pode-se afirmar que, sem embargo às adoções de pensamentos de outros estudiosos, se partirá principalmente das doutrinas de José Afonso da Silva, para tratar de temas relacionados à democracia; de Mauro Cappelletti, para tratar da atividade jurisdicional em seara de políticas públicas; e de Fredie Didier Jr, para análise das questões envolvendo os aspectos processuais da tutela jurisdicional coletiva de direitos.

O desenvolvimento da dissertação se dará por método hipotético-dedutivo, tanto quanto possível caracterizado por uma ordem lógica e coordenada de atos, que se pretende sejam assim concatenados: primeiramente será relatado o assunto a ser tratado; logo depois serão formulados os problemas; após, serão elaboradas as hipóteses de soluções aos problemas; a pesquisa então será desenvolvida com concomitante elaboração da argumentação necessária à formulação de teoria apta à comprovação das hipóteses; por fim, concluir-se-á a respeito da procedência ou improcedência das hipóteses levantadas.

Para a consecução da finalidade pretendida, o trabalho será desenvolvido em 03 (três) Capítulos, sendo o primeiro sobre democracia; o segundo sobre o exercício de poder democrático pelos Poderes; e o terceiro sobre o processo coletivo como forma de consagração do princípio democrático. Acredita-se que a opção por esta estruturação fornecerá uma boa linha de desenvolvimento de ideias, tendentes a uma clara conclusão a respeito do legítimo exercício de poder democrático do povo por meio do processo judicial coletivo.

CAPÍTULO 1

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

1.1 – Estado Democrático de Direito

Em análise histórica, o *Estado de Direito* precedeu o *Estado Democrático de Direito*, sendo este mais que uma mera variação daquele por qualificação de suas finalidades existenciais, vez que seu conceito revela essência distintiva por incorporação de novos elementos, transformadores do exercício do poder no Estado.

Originalmente o *Estado de Direito* possuía conceito tipicamente liberal, possuindo por características básicas a submissão de todos ao império da lei; a divisão de poderes; e o enunciado de garantia dos direitos individuais. À época de sua instituição, o *Estado de Direito*, mesmo com as limitações de sua concepção liberal, serviu de sustentáculo para a eficácia de direitos do homem, mostrando-se como grande evolução, capaz de transformar meros súditos em verdadeiros cidadãos.

Malgrado tenha havido notável evolução com o advento do *Estado de Direito*, a adoção de concepções dele deformadoras pelos exercentes de poder estatal, somada à exigência de justiça demandada pela massa de cidadãos livres, viriam a ensejar alteração substancial do seu conceito. Assim, pode-se afirmar que, em decorrência das imensas injustiças geradas pelo individualismo e abstencionismo do Estado Liberal, movimentos sociais revelaram a necessidade de realização de justiça social em reação à insuficiência das liberdades burguesas.

Com efeito, a expressão *Estado de Direito* surgiu como expressão jurídica da democracia liberal, qual, por não efetivar a realização de valores democráticos da igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana, demandou revisão à medida em que se superava os valores liberais. Despojando-se de seu abstencionismo ou neutralidade, o *Estado de Direito* transforma-se então em *Estado Social de Direito*, “onde, o ‘qualificativo social refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e a realização de objetivos de justiça social’.”

(Verdú *apud* SILVA, 2009, p. 115).

Segundo Elías Díaz, parafraseado por José Afonso da Silva, o Estado Social de Direito “caracteriza-se no propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema [...] dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*.” (SILVA, 2009, p. 115). Vê-se assim que o *Estado Social de Direito*, apesar de nascer com louváveis finalidades, se mostrava no mínimo contraditório, já que encarregado de equilibrar um capitalismo notadamente segregador com um estado de bem-estar dos cidadãos segregados.

Por óbvio, também o *Estado Social de Direito* não ficou à salvo de críticas. Não só em razão de sua ambiguidade teleológica, mas sobretudo porque, no contexto histórico-social em que foi instituído, mostrou-se como forma de reação à ameaça socialista. Analisado sob este prisma, o *Estado Social de Direito* mostra-se como um organismo governado pelo grande capital, que, sub-repticiamente, impõe à sociedade um controle econômico por meio de métodos políticos de caráter totalitário e ditatorial (SILVA, 2009, p. 116).

Vê-se assim que a soberania popular, marca distintiva de Estados Democráticos, não se fez totalmente presente no *Estado de Direito* ou no *Estado Social de Direito*. Talvez a maior falha do *Estado de Direito* seja oriunda da concepção de que a igualdade seria proveniente de um elemento puramente formal e abstrato, a generalidade das leis, que não tem aptidão para, *per se*, realizar-se em concreto. O *Estado Social de Direito*, por sua vez, não se mostrou eficaz na realização da justiça social à qual se propusera, sobretudo porque, tolhedor da participação democrática no processo político, acabou por servir à reacionária governança dos detentores do poder econômico.

Como proposta evolucionista do Estado, surge então a concepção de *Estado Democrático de Direito*, com o ideal de que o povo seja efetivamente incorporado ao processo decisório dos atos de governo, com a finalidade precípua de se realizar, em concreto, justiça social. Ou seja, o *Estado Democrático de Direito*, pelo viés histórico apresentado, serviria à realização das transformações necessárias à superação de

distorções provocadas pelo capitalismo na realidade social, com a promoção de liberdade e igualdade materiais, além do reconhecimento efetivo da dignidade da pessoa humana.

Para José Afonso da Silva, essa concepção evolutiva de Estado se volta à realização de justiça material, tendo como fundamento uma sociedade democrática, que participe efetivamente do processo político-decisório e nos rendimentos da produção (SILVA, 2009, p. 120). Ao minudenciar essa concepção de Estado, o autor se utiliza de referências a disposições da Constituição da República de 1988 para asseverar a adoção de regime democrático pelo Estado brasileiro quando da promulgação dessa Carta:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 2009, pp. 119 e 120)

Pode-se concluir, portanto, que a Constituição da República de 1988 instituiu verdadeiro *Estado Democrático de Direito*, qual, suplantando as concepções de *Estado de Direito* e *Estado Social de Direito*, possibilita exercício democrático de poder estatal, não só pelo trâmite dos instrumentos que oferece à realização de cidadania, mas também pela efetivação dos direitos sociais que ela inscreve, em qualificação do Estado brasileiro como um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

1.2 – Princípios fundamentais constitucionais e o Estado Democrático de Direito

O direito constitucional compreende o conjunto de normas que tratam da organização fundamental do Estado, ou seja, é o ramo do direito positivo que

contingencia os princípios e as regras delimitadoras da existência e do agir do Estado. Como se permite inferir da sentença, as normas constitucionais, que, sendo classificadas em princípios e regras, são responsáveis por determinar as particularidades orgânico-funcionais do Estado.

Algum tempo de evolução jurídica foi demandado para que se chegasse a esta atual classificação de normas jurídicas, em princípios e regras, principalmente em razão de princípios nem sempre serem positivados, pelo que alguns lhe negavam força normativa. Porém, na atual concepção *pós-positivista* do direito, é praticamente consensual que tanto princípios quanto regras possuem força normativa, não obstante sejam normas jurídicas que bastante se difiram.

Tradicionalmente se adota o *critério formal* para diferenciá-las, reputando-se como regras as normas dotadas de mínimo grau de generalidade; e como princípios as normas com alto grau de generalidade. Essa *teoria formal* de diferenciação de princípios e regras em razão do grau de generalidade já não goza de grande aceitação doutrinária. Ocorre que existem normas cujo grau de generalidade não poderia ser tido como alto ou baixo, situando-se em posição intermediária, o que evidencia a fragilidade da teoria.

Atualmente grassa dentre a maioria dos doutrinadores a *teoria substancialista* de diferenciação de princípios e regras. De acordo com esta teoria, pode-se dizer, em apertada síntese, que a normatividade dos princípios ostenta características de *otimização* e *flexibilização*, enquanto que a das regras apresentaria como característica fundamental a simples *imperatividade* (DANTAS, 2010, p. 118).

Pode-se dizer que a *teoria substancialista* de diferenciação de princípios e regras é síntese das doutrinas de Robert Alexy, que percebeu o atributo de *otimização* dos princípios, e de Ronald Dworkin, que notou o caráter de flexibilidade dos princípios. Segundo os respectivos doutrinadores, os princípios se diferem das regras porque devem ser cumpridos em regime de *otimização* e *flexibilização*, ou seja: observados na maior medida possível, dadas as particularidades do caso concreto (*otimização*); e aplicados gradativamente aos específicos casos concretos, levando-se em consideração suas particularidades e os outros princípios a eles aplicáveis

(*flexibilização*) (DANTAS, 2010, p. 118).

Atento aos traços de maior generalidade, otimização e flexibilização, José Afonso da Silva, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, defende certa conceituação de princípios:

Devem ser entendidos como “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”. (SILVA, 2009, p. 91)

De acordo com o doutrinador, os princípios se distinguiriam das regras, portanto, por serem “ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas”, verdadeiros “núcleos de condensações” nos quais confluem *valores* e *bens* constitucionais”, “[como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira]”. Seriam, “a base de *normas jurídicas*”, podendo ser incorporados positivamente ao texto constitucional, quando se caracterizam como “normas-princípio” e constituem-se como “preceitos básicos da organização constitucional” (SILVA, 2009, p. 92).

Ademais, assim como as normas jurídicas comportam classificação, subdividindo-se em princípios e regras, os princípios constitucionais também podem ser classificados. Na esteira da doutrina de Gomes Canotilho, José Afonso da Silva conclui que os princípios constitucionais podem ser divididos em duas categorias básicas: *Princípios político-constitucionais*, que seriam os *princípios constitucionais fundamentais* que, positivados em normas, cuidariam das opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição e do Estado; e *Princípios jurídico-constitucionais*, que seriam os *princípios constitucionais gerais* informadores da ordem jurídica nacional, constituindo-se, não raramente, em desdobramento dos princípios constitucionais fundamentais (SILVA, 2009, pp. 92 e 93).

José Afonso da Silva anota que os *princípios constitucionais fundamentais* seriam aqueles que constituem a matéria dos arts. 1º ao 4º do Título I da Constituição da República, podendo serem assim discriminados:

- (a) princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: *República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito* (art. 1º);
- (b) princípios relativos à forma de governo e à organização dos poderes: *República e separação dos poderes* (arts. 1º e 2º);
- (c) princípios relativos à organização da sociedade: *princípio da livre organização social, princípio de convivência justa e princípio da solidariedade* (art. 3º, I);
- (d) princípios relativos ao regime político: *princípio da cidadania, princípio da dignidade da pessoa, princípio do pluralismo, princípio da soberania popular, princípio da representação política e princípio da participação popular direta* (art. 1º, parágrafo único);
- (e) princípios relativos à prestação positiva do Estado: *princípio da independência e do desenvolvimento nacional* (art. 3º, II), *princípio da justiça social* (art. 3º, III) e *princípio da não discriminação* (art. 3º, IV);
- (f) princípios relativos à comunidade internacional: *da independência nacional, do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade dos Estados, da solução pacífica dos conflitos e da defesa da paz, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos e o da integração da América Latina* (art. 4º) (SILVA, 2009, pp. 94 e 95).

Vê-se assim que, sob a ótica normativo-constitucional, por previsão expressa do *caput* do art. 1º da Constituição da República, o Estado Democrático de Direito constitui-se em *princípio fundamental constitucional*, sendo, portanto, nas palavras de Gomes Canotilho, uma espécie de “síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser directa ou indirectamente reconduzidas” (SILVA, 2009, p. 94).

Considerando-se que hoje não mais se discute a força normativa dos princípios e que os princípios constitucionais possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, pode-se concluir que o *Estado Democrático de Direito*, enquanto *princípio fundamental constitucional*, é verdadeira norma-mãe, que possibilita a concepção de inúmeras outras, sejam princípios ou regras.

1.3 – Tarefa fundamental e princípios do Estado Democrático de Direito

Segundo José Afonso da Silva, “A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (SILVA, 2009, p. 122).

O constitucionalista enumera como sendo *princípios gerais constitucionais* decorrentes do *Estado Democrático de Direito*, enquanto *princípio fundamental*

constitucional: (a) princípio da constitucionalidade; (b) princípio democrático; (c) sistema de direitos fundamentais; (d) princípio da justiça social; (e) princípio da igualdade; (f) princípio da divisão de poderes e da independência do juiz; (g) princípio da legalidade; e (h) princípio da segurança jurídica (SILVA, 2009, p. 122).

Sem negar a importância de qualquer dos princípios arrolados, parecem ser mais importantes às ilações propostas por este trabalho que se aprofunde a análise a respeito de dois deles, o *princípio democrático* (art. 1º), que prescreve atividade estatal regida por democracia representativa e participativa, pluralista, garantidora da vigência e eficácia dos direitos fundamentais; e o *princípio da justiça social* (art. 170, *caput*, e art. 193), que, expresso pelos princípios da ordem econômica e da ordem social, prescreve a atividade comissiva do Estado no sentido da realização e preservação dos interesses sociais.

1.4 – Democracia brasileira

O regime político de um Estado é definido pelo complexo de princípios e forças estruturantes que configuram a concepção deste Ente e da sociedade que o compõe. Deve, contudo, ser também compreendido como um processo político, uma atividade voltada à consecução de fins colimados pelo Estado, inspiradora do seu ordenamento jurídico.

Citando a doutrina de Jorge Xifras, José Afonso da Silva defende que, atualmente, os regimes políticos dos Estados cingem-se na variação entre um dos polos da dicotomia “autocracia-democracia”. Explica o doutrinador que os regimes *autocráticos* são marcados por uma estruturação vertical, de cima para baixo, nos quais vige o “princípio do chefe”, sustentáculo de governantes soberanos, normalmente, ofensivos aos direitos humanos fundamentais. Já os regimes *democráticos* têm como traço distintivo uma estruturação vertical de baixo para cima, caracterizada pela soberania do povo, voltada para a garantia e realização prática dos direitos humanos fundamentais (SILVA, 2009, pp. 124 e 125).

A democracia, enquanto regime político estatal, pode ser conceituada como sendo um processo dinâmico, dialético, por meio do qual o povo realiza sua vontade,

instituindo e garantindo direitos fundamentais decorrentes dos valores de igualdade e liberdade, essenciais a uma harmônica convivência humana.

Na obra de José Afonso da Silva, pode-se encontrar passagens que confirmam substancialmente o conceito de democracia enquanto regime jurídico estatal, acima exposto. Quanto à afirmação de que a democracia é um processo dinâmico, dialético, assim se pronuncia o doutrinador:

[...] é um processo, e um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores. Como tal, ela nunca se realiza inteiramente, pois, como qualquer vetor que aponta a valores, a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a serem atingidos. (SILVA, 2009, p. 129)

Quanto à legitimidade do exercício do poder democrático, ou seja, de que por meio da democracia o povo realiza sua própria vontade, José Afonso da Silva complementa que “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”. (SILVA, 2009, p. 126)

Por fim, em relação à afirmação de que a democracia é regime político instituidor e garantidor de direitos fundamentais decorrentes dos valores de igualdade e liberdade, essenciais a uma harmônica convivência humana, assevera o doutrinador:

[...] a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes (SILVA, 2009, p. 126).

Mercê do previsto no preâmbulo, art. 1º, *caput* e parágrafo único, e incisos do art. 3º, da Constituição da República de 1988, concebe-se que o regime político brasileiro é *democrático*. Dos citados dispositivos se infere que a Carta de 1988 instituiu expressamente um *Estado Democrático de Direito*; com valores em direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais, culturais, ambiental e indigenista, cujos

exercícios são amplamente garantidos; com *fundamento* na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político, ou seja, no *princípio da soberania popular*, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes.

Ademais, José Afonso da Silva se preocupa em diferenciar *princípios fundamentais* da democracia de *valores democráticos*. Firma, assim, que são *princípios fundamentais* a *soberania popular* e a *participação do povo no poder*. Esclarece, por outro lado, que os *valores democráticos* são a igualdade e a liberdade, “no sentido de que a democracia constitui instrumento de sua realização no plano prático” (SILVA, 2009, pp. 131 e 132).

Ao definir como *princípios fundamentais* da democracia a *soberania popular* e a *participação do povo no poder*, o doutrinador firma a legitimidade do povo para exercício do poder como mandamento essencial à existência de atos governamentais democráticos. *Pari passu*, ao afirmar serem a igualdade e a liberdade valores democráticos, o doutrinador enseja juízo de que os atos governamentais somente são democráticos se voltados à efetivação ou garantia de direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais, culturais, ambiental e indigenistas.

Portanto, pode-se bem localizar os *princípios fundamentais* da democracia brasileira no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República de 1988, já que, ao tratar de *fundamento* do Estado Democrático de Direito brasileiro, prescreve que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Por outro lado, os *valores* da democracia brasileira podem ser vistos (em primeiro momento) nos incisos do art. 3º da Carta Magna de 1988, quais firmam “objetivos fundamentais” da República, calcados basilarmente na igualdade e liberdade, e realizáveis por meio da efetivação de direitos fundamentais, posteriormente instituídos no texto constitucional.

CAPÍTULO 2

EXERCÍCIO DE PODER DEMOCRÁTICO

2.1 - Intróito

José Afonso da Silva classifica democracias de acordo com a forma pela qual o povo participa do poder, tipificando-as em: *Democracia direta*, em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais; *Democracia indireta*, ou *representativa*, na qual o povo, na impossibilidade de gerir diretamente os interesses públicos, outorga funções de governo a representantes periodicamente eleitos; e *Democracia semidireta*, ou *participativa*, que nada mais é que a própria representativa enriquecida pela adoção de alguns instrumentos de participação direta do povo no governo (SILVA, 2009, p. 136).

Em passagem posterior, o doutrinador esclarece que a Constituição da República de 1988 adotou um modelo de democracia representativa com previsão de alguns instrumentos de participação direta do povo no exercício do poder, ou seja, instituiu uma *democracia participativa* no Brasil. *In verbis*:

[...] os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo governamental. Daí decorre que o regime assume forma de democracia participativa, no qual encontramos *participação por via representativa* [...] e *participação por via direta do cidadão* (SILVA, 2009, pp. 145 e 146).

Analisando-se o ordenamento constitucional, pode-se confirmar a assertiva do doutrinador, já que a *democracia participativa* brasileira permite a *participação por representação* nos casos em que a vontade popular, malgrado não seja expressada diretamente pelo povo, é efetivada por meio de representantes eleitos, vinculados a partidos políticos (art. 1º, parágrafo único, art. 14 e art. 17 da CRFB); associações (art. 5º, XXI da CRFB); sindicatos (art. 8º, III da CRFB); ou trabalhadores de empresas com mais de 200 (duzentos) empregados (art. 11 da CRFB).

Por outro lado, na Constituição da República também se vê institutos de *participação direta do cidadão*, por meio dos quais o povo exerce diretamente seu poder governamental, como a iniciativa popular (art. 14, III); o referendo (art. 14, II); o plebiscito (art. 14, I); a fiscalização popular das finanças municipais (art. 31, §3º); a cogestão popular em órgãos de seguridade social (art. 194, VII); a cogestão popular no ensino público (art. 206, VI); e a ação popular (art. 5º, LXXIII).

É importante assinalar que o doutrinador, apesar de citar a ação popular como um instrumento de participação direta do cidadão no poder, não faz qualquer menção a outras ações judiciais de tutela coletiva, nem mesmo para alocá-las junto aos casos de *participação por representação*, dada suas legitimidades ativas. Contudo, a simples qualificação da ação popular como instituto democrático já permite antever que, como adiante se comprovará pormenorizadamente, as outras ações judiciais de tutela coletiva também podem ser instrumento de participação do povo no governo.

A fim de que o presente trabalho cumpra sua finalidade de forma mais exitosa, opta-se por abordar o tema a partir dos casos mais importantes da *democracia representativa* brasileira, para que, fixando-lhes as características e, quiçá, incongruências, se torne possível concluir com mais propriedade a respeito da consagração ao princípio democrático por meio de processos judiciais de tutela coletiva.

Primeiramente, no item 2.2, serão analisados os processos de escolha dos exercentes de poder estatal, para que seja verificado se, pelo menos formalmente, esses agentes políticos poderiam atuar legitimamente em representação do povo, na realização de seus interesses. Posteriormente, no item 2.3, serão analisados os processos de efetivo exercício de poder estatal, para que se possa concluir se, na prática, os órgãos políticos estatais realmente possuem a aptidão para a realização dos valores democráticos da igualdade e liberdade por meio da efetivação de direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais, culturais, ambiental e indigenistas.

2.2 – Consagração ao princípio democrático no processo de investidura de membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

Não obstante seja decorrência lógica da divisão de poderes que cada um dos Poderes desempenhe as funções governamentais que lhes são peculiares, em atenção ao princípio democrático se pode afirmar que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo possuem uma *função comum precípua*: a representação do povo por agentes políticos eleitos e investidos em mandato político.

Na democracia representativa, a participação popular no processo político exige uma série de institutos e mecanismos necessários para se ultimar a representação, como, por exemplo, os partidos políticos e o sistema eleitoral. Com efeito, como a participação popular nesse caso é indireta e, diga-se, formal, faz-se necessária a fixação normativa de técnicas de escolha dos representantes do povo (SILVA, 2009, p. 137).

Diz-se “formal” para qualificar a participação popular na democracia representativa porque, como se defenderá com maior profundidade no momento oportuno, se verifica que praticamente se resume a uma simples designação de pessoas para o exercício de funções governamentais, sem reflexos diretos na definição dos atos de governo.

Contudo, a concepção da democracia representativa se funda em convicção tética ficcional, segundo a qual as funções governamentais serão desempenhadas pelas pessoas designadas de acordo com um programa político-governamental conhecido e aprovado pelo povo. Portanto, de acordo com essa concepção da democracia representativa, os mandatários do povo não exercem poder livremente, de acordo com suas próprias convicções e idiosincrasias, mas em atenção a um ideário político-governamental previamente aprovado pela população.

Assim, pode-se afirmar que o *mandato político representativo*, enquanto “situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa” (SILVA, 2009, p. 138), é o elemento básico da democracia representativa brasileira, malgrado tenha

origem no Estado liberal burguês, onde exercia função de tornar abstrata a relação povo-governo.

A investidura de pessoa no *mandato político representativo*, por sua vez, exige prévio *processo eleitoral*, mediante o qual se seleciona os candidatos e os programas de governo que, em tese, melhor representam a vontade do povo. Esse *processo eleitoral* pode ser entendido, portanto, como “o encadeamento de atos tendentes à escolha dos representantes por meio das eleições, culminando com a diplomação dos candidatos” (GONÇALVES, 2012, p. 131).

Independentemente do cargo que se pretende preencher, se do Poder Executivo ou do Legislativo, o *processo eleitoral* se apresenta em fases distintas: uma *pré-eleitoral* – que compreende a realização de convenções partidárias para escolha de candidaturas e os atos de propaganda eleitoral; uma *eleitoral propriamente dita* – na qual se realizam as votações; e uma *pós-eleitoral* – que se inicia com a apuração e contagem de votos, encerrando-se com a diplomação dos candidatos eleitos. Nesse sentido relatou o Ministro Celso de Mello na ADI 3345 / DF, em agosto de 2005.

2.2.1 – Consagração ao princípio democrático no processo eleitoral de Chefes do Executivo

De acordo com a Lei nº 9.504/97, as convenções partidárias, que marcam o início do processo eleitoral e servem à escolha dos candidatos que concorrerão pelas respectivas legendas, devem ser realizadas entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral.

Após a designação dos candidatos pelos filiados dos partidos, a estes cumpre proceder ao registro das candidaturas perante a Justiça Eleitoral, até as 19 horas do dia 5 de julho do ano eleitoral. Caso não o façam, poderão os candidatos fazê-lo, subsidiariamente, no prazo de 48 horas da publicação da lista de inscritos.

O deferimento ou denegação do registro das candidaturas se faz mediante análise de cumprimento das condições de elegibilidade previstas na Constituição da República, Lei nº 9.504/97 e Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa);

sendo realizado pelo Juízo Eleitoral, nas eleições municipais, pelo TRE, nas eleições estaduais, e pelo TSE, nas eleições nacionais.

No caso do Presidente da República, cargo máximo do Poder Executivo nacional, as eleições são realizadas simultaneamente para preenchimento do cargo de Vice-Presidente, devendo ser realizadas, em primeiro turno, no primeiro domingo de outubro e, em segundo turno, apenas se necessário, no último domingo de outubro, do último ano do mandato presidencial vigente. Os demais cargos do Poder Executivo (Governadores de Estado ou do Distrito Federal e Prefeitos Municipais) obedecem ao mesmo modelo.

A Constituição da República adotou o *sistema majoritário* para a escolha dos representantes do povo que ocuparão os cargos do Poder Executivo, como se infere da leitura do art. 77, no caso do Presidente da República, do art. 27, §1º, em relação ao Governador, e do art. 29, III, que regula o caso de Prefeitos.

Esse *sistema majoritário* é regido sobremaneira¹ pelo *princípio da maioria absoluta*, segundo o qual a vontade do povo é aquela expressa em mais de 50% dos votos válidos apurados e contados. Ou seja, de acordo com esse sistema, será eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos válidos, entendida esta como “o primeiro número inteiro superior à metade dos votos, desprezados os nulos e brancos” (GONÇALVES, 2012, p. 42).

Decorre do *princípio da maioria absoluta* a regra prevista para a hipótese de nenhum dos candidatos alcançar a maioria absoluta de votos válidos, de acordo com a qual se realizará uma segunda eleição, ou melhor, um segundo turno de votação, no qual concorrerão apenas os dois candidatos mais votados. Como aí se terá apenas dois candidatos concorrendo, ter-se-á como eleito aquele que conseguir a maioria absoluta dos votos válidos.

¹ - Diz-se “sobremaneira” porque a eleição para preenchimento do cargo de Senador, malgrado seja realizada pelo sistema majoritário, não é regida pelo princípio da maioria absoluta, mas pelo princípio da maioria simples.

O eleito é investido em *mandato político* de quatro anos (art. 82 da CRFB), do qual toma *posse* no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição, em sessão conjunta do Congresso Nacional, mediante compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

Decorridos 10 (dez) dias da data fixada para a posse, se os eleitos para os cargos de Presidente ou o Vice-Presidente não se apresentarem para assumirem as funções, excetuada hipótese de justificativa fundada em motivo de força maior, os respectivos cargos serão declarados vagos (art. 78, parágrafo único, da CRFB).

Se somente o eleito para o cargo de Presidente não comparecer, mas o eleito para o cargo de Vice-Presidente sim, este assume definitivamente a Presidência da República, a não ser que a ausência do Presidente eleito tenha sido justificada em causa que não gere impossibilidade de sua investidura.

Caso ocorra vacância concomitante dos cargos de Presidente e Vice-Presidente, ocorrerá a substituição de acordo com a ordem constitucional de substituição, sendo que, no caso das vagas terem surgido antes de iniciados os dois últimos anos de mandato presidencial, será convocada eleição direta para noventa dias da última vacância ocorrida (art. 81 da CRFB). Caso a última vacância ocorra já nos dois últimos anos de mandato presidencial, novo Presidente será eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, em trinta dias, para completar o mandato.

Nos casos de impedimento (afastamentos temporários como licenças, doença, férias *etc*), o primeiro substituto do Presidente é o Vice-Presidente, que assume interinamente o cargo até que cesse a causa do afastamento do titular. Caso o Vice-Presidente também tenha que se afastar das atribuições presidenciais, haverá sua substituição, em ordem, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Em todo esse processo eleitoral, pode-se dizer que a consagração ao *princípio democrático* é mais evidente na adoção do *princípio da maioria absoluta*, já que este, enquanto corolário daquele, visa precipuamente a síntese da vontade majoritária do

povo, por meio da apuração de votos válidos. Portanto, em primeiro momento, cabe juízo de que o *princípio da maioria absoluta* é de fundamental importância para consagração do *princípio democrático*.

Como já ressaltado anteriormente, a consagração do *princípio da maioria absoluta* exige realização de um segundo turno de votação sempre que nenhum candidato lograr maioria absoluta de votos válidos já no primeiro turno, vez que, de acordo com o princípio, a verificação da vontade popular exige apuração da vontade expressa na maioria dos votos considerados válidos (total de votos subtraídos os brancos e nulos).

Contudo, há situações em que a simples apuração da maioria dos votos válidos não basta para conclusão a respeito da vontade preponderante das pessoas componentes do povo. Nestes casos o atendimento ao *princípio da maioria absoluta*, corolário do *princípio democrático*, exige a adoção de técnicas complementares, devidamente normatizadas na Constituição da República.

De acordo com o §4º do art. 77 da Constituição da República, se, no lapso entre primeiro e segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, dentre os remanescentes deverá ser convocado o de maior votação, não havendo que se cogitar da vitória do outro candidato.

Essa técnica visa evitar, por exemplo, que ocorram conchavos entre os 02 (dois) candidatos selecionados para o segundo turno, de modo que, desistindo um de concorrer, o outro pudesse ser considerado eleito, em detrimento da vontade majoritária do povo brasileiro e, conseqüentemente, em violação ao *princípio da maioria absoluta*.

Contudo, análise mais acurada da questão tende a mostrar que o *princípio da maioria absoluta* não tem real aptidão para consagração do *princípio democrático*, vez que não fornece meios para que haja efetiva representação da vontade do povo junto aos órgãos governamentais, não havendo que ser considerado sequer como princípio. Nesse sentido são os ensinamentos de José Afonso da Silva:

A questão dos princípios da democracia precisa ser reelaborada, porque, no fundo, ela contém um elemento reacionário que escamoteia a essência do conceito, mormente quando apresenta a *maioria* como princípio do regime. Maioria não é princípio. É simples técnica de que se serve a democracia para tomar decisões governamentais no interesse geral, não no interesse da maioria que é contingente. [...] É certo também que, na democracia representativa, se utiliza também a técnica da maioria para a designação dos agentes governamentais. Mas, precisamente porque não é princípio nem dogma da democracia, senão mera técnica que pode ser substituída por outra mais adequada, é que se desenvolveu a da representação proporcional, que amplia a participação do povo, por seus representantes, no poder (SILVA, 2009, p. 130).

Em tentativa de racionalização da questão, pode-se vislumbrar que são 02 (dois) os problemas relativos à adoção do *princípio da maioria absoluta* como instrumento de realização de valores democráticos: Primeiramente, nota-se que a vontade apurada em eleições não corresponde à vontade do povo propriamente dita, mas à vontade de uma parcela deste, que é dotada de capacidade política para votar. Em segundo momento, percebe-se que os (supostos) representantes do povo são eleitos para satisfazer os interesses de uma maioria votante, não de interesses gerais do povo brasileiro.

Ressalte-se, outrossim, que estas considerações contrárias à tese de consagração do *princípio democrático* pela adoção do *princípio da maioria absoluta* nas eleições para membros do Poder Executivo sequer tangenciam a questão do exercício de poder, que somente em momento próprio, adiante, será analisada. Como se verá, o exercício do poder pelos supostos representantes do povo é ainda mais problemático quanto à efetivação de valores democráticos.

No momento, conclui-se apenas que, malgrado o processo eleitoral de Chefes do Executivo possa redundar na eleição de representantes de interesses de uma maioria de cidadãos votantes, não possui aptidão para selecionar representantes dos interesses gerais da sociedade. Em outras palavras, a adoção do *princípio da maioria absoluta* não se mostra adequada à consagração do *princípio democrático*, vez que não propicia verdadeira representação da vontade do povo por meio do processo eleitoral.

2.2.2 – Consagração ao princípio democrático no processo eleitoral de parlamentares

Para a maioria dos cargos do Poder Legislativo, diga-se, para os cargos de Deputado Federal, Deputado Distrital, Deputado Estadual e Vereador, a Constituição da República previu o *sistema proporcional* para definição de eleitos.

Enquanto no *sistema majoritário* a lógica para seleção de representantes é mais rasa, considerando-se eleito aqueles que obtiverem a maioria absoluta dos votos válidos, no *sistema proporcional* a compreensão da lógica por trás do processo seletivo merece maior atenção.

Primeiramente há de se compreender que a lógica do *sistema proporcional* repousa sobre o pressuposto – ilusório, como adiante se verá – de que “os partidos políticos apresentam densidade ideológica e que, portanto, o voto em qualquer candidato de um partido significa adesão a um programa político” (GONÇALVES, 2012, p. 43).

Em segundo momento, a compreensão do *sistema proporcional* exige a assimilação dos institutos de *quociente eleitoral* e *quociente partidário*, utilizados para a definição dos candidatos que serão investidos nos cargos de representação popular dos parlamentos.

Quociente eleitoral é o resultado da divisão do total de votos válidos (repise-se, o total de votos obtidos, excluídos os brancos e nulos) pelo número de vagas a serem preenchidas por meio das eleições. O *quociente eleitoral*, portanto, representa matematicamente a fração de votos realizados validamente, contingenciados por cada cargo que se pretende preencher pelas eleições. Representa a quantidade de votos que cada vaga exigirá para ser preenchida.

Quociente partidário, por sua vez, é o resultado da divisão do total de votos válidos dados a todos candidatos do partido pelo *quociente eleitoral*. O *quociente partidário* representa, portanto, a quantidade de vagas que serão preenchidas por cada partido (ou coligação), considerando-se o total de votos válidos que recebera.

Deve-se perceber que a determinação dos eleitos independe da quantidade de votos que os candidatos receberam individualmente, já que, no *sistema proporcional*, parte-se do pressuposto de que o povo não vota na pessoa que se candidatou, mas no programa político-partidário apresentado por ela durante a propaganda eleitoral.

Esse sistema permite então que, em tese, se torne abstrata a relação entre as pessoas que se candidataram e aqueles que irão ocupar os cargos eletivos, dando-se concreção às ideologias políticas dos partidos em detrimento das posições idiossincráticas de seus candidatos.

Concebendo-se como válidas as ficções que lhe são próprias, que lhe emprestam congruência, o *sistema proporcional* é sem dúvidas melhor que o *sistema majoritário*, principalmente no que tange à composição de um corpo de agentes políticos mais representativo dos anseios populares. Contudo, não está à salvo de críticas.

Além da crítica maior, que diz respeito mais ao exercício do poder político por aqueles que foram eleitos por meio deste sistema, qual merecerá destaque mais adiante, também se pode criticar o *sistema proporcional* pelo vulgarmente chamado “efeito Tiririca”, assim nominado em referência ao Deputado Federal Tiririca.

O “efeito Tiririca” é caracterizado pela adoção de puxadores de votos pelos partidos, pessoas extremamente populares que, uma vez candidatando-se, recebem não somente os votos bastantes para serem eleitas, mas tantos mais que levam à eleição de outros candidatos da legenda que, não raras vezes, recebem pífia votação.

Contudo, adotando-se como critério de análise a questão da consagração ao *princípio democrático*, qual interessa ao presente trabalho, o “efeito Tiririca” mostra-se irrelevante, vez que, acolhendo-se o pressuposto fictício do *sistema proporcional*, de que o povo não vota na pessoa do candidato, mas no programa político do partido, a vontade popular estaria sendo perfeitamente atendida.

Sob este aspecto, o cerne do problema não seria o próprio *sistema proporcional*, mas a falta de educação do povo, que, não tendo conhecimento a respeito do funcionamento do processo eleitoral, vota enganado, sem conceber os reais efeitos de seus atos. Antes que sugerir uma alteração do *sistema proporcional* para outro alternativo, o “efeito Tiririca” demanda, ironicamente², maior educação eleitoral do povo, para que os cidadãos sejam, ao menos, cientes das consequências de seus votos.

Outrossim, é preciso registrar que, em decorrência de promessa realizada pela Presidência da República em resposta às manifestações populares que marcaram o ano de 2014, a Câmara dos Deputados deliberou, em primeiro turno de votação, sobre Propostas de Emenda à Constituição que implicariam em reforma do sistema político brasileiro, incluindo o Sistema Eleitoral para cargos do Poder Legislativo.

Em 4 de fevereiro de 2015 foi criada na Câmara dos Deputados uma Comissão Especial para emitir parecer sobre a PEC Nº 352/2013, sendo que, em razão da abrangência e pertinência temáticas, foram apensadas à esta PEC outras 154 (cento e cinquenta e quatro) outras que já tramitavam na Casa Legislativa, totalizando 155 (cento e cinquenta e cinco) PECs apensadas³, identificadas por número, autor,

² - Diz-se “ironicamente” em razão do Deputado Federal Tiririca ter sido acusado de ser analfabeto e, portanto, ter fraudado o documento de registro de sua candidatura em 2010. A acusação, que gerou até processo judicial que tramitou perante TRE de São Paulo, foi uma tentativa de cassar o mandato do candidato eleito. Após a diplomação, em razão do foro por prerrogativa de função, o processo foi remetido ao STF, que confirmou a sentença havida no TRE de São Paulo, de que Tiririca comprovou possuir alfabetização mínima exigida para candidatar-se. Tiririca foi reeleito em 2014.

³ - PEC 182/2007, PEC 85/1995, PEC 90/1995, PEC 137/1995, PEC 251/1995, PEC 542/1997, PEC 24/1999, PEC 27/1999, PEC 143/1999, PEC 242/2000, PEC 124/2007, PEC 42/1995, PEC 60/1995, PEC 51/1995, PEC 4/2007, PEC 190/1994, PEC 43/1995, PEC 191/1994, PEC 291/1995, PEC 142/1995, PEC 541/1997, PEC 408/2001, PEC 362/2001, PEC 149/2003, PEC 312/2004, PEC 51/2007, PEC 147/2007, PEC 228/2008, PEC 404/2009, PEC 27/2011, PEC 60/2011, PEC 67/2003, PEC 25/2007, PEC 492/1997, PEC 10/1999, PEC 16/1999, PEC 23/1999, PEC 26/1999, PEC 64/1999, PEC 75/1999, PEC 99/1999, PEC 212/2000, PEC 624/1998, PEC 628/1998, PEC 70/1999, PEC 79/1999, PEC 158/1999, PEC 444/2001, PEC 19/2003, PEC 115/2003, PEC 115/2003, PEC 246/2004, PEC 409/2005, PEC 430/2005, PEC 578/2006, PEC 15/2007, PEC 41/2007, PEC 65/2007, PEC 72/2007, PEC 77/2007, PEC 103/2007, PEC 123/2007, PEC 164/2007, PEC 257/2008, PEC 311/2008, PEC 314/2008, PEC 586/2006, PEC 520/2006, PEC 155/2007, PEC 279/2000, PEC 211/1995, PEC 283/2000, PEC 337/1996, PEC 46/2003, PEC 6/2003, PEC 151/2003, PEC 273/2004, PEC 390/2005, PEC 402/2005, PEC 539/2006, PEC 6/2007, PEC 11/2007, PEC 131/2007, PEC 160/2007, PEC 220/2008, PEC 119/1999, PEC 127/2003, PEC 297/2008, PEC 262/2004, PEC 249/2004, PEC 322/2009, PEC 159/2012, PEC 322/2013, PEC 328/2013, PEC 334/2013, PEC 356/2013, PEC 444/2014, PEC 168/2012, PEC 221/2012, PEC 344/2013, PEC 345/2013, PEC 352/2013, PEC 20/2007, PEC 199/2007, PEC 169/2012, PEC 222/2012, PEC 384/2014, PEC 378/2005, PEC

ementa e explicação de ementa, no Anexo Único deste trabalho.

Dentre todas as propostas, a PEC Nº 182/2007 assumiu precedência no trâmite do processo, por se enquadrar na regra da alínea “a” do inciso II do art. 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, qual prevê que, nos casos de tramitação em conjunto ou por dependência, as proposições oriundas do Senado Federal terão precedência formal sobre as da própria Casa Legislativa.

De maneira bastante resumida, pode-se afirmar que as PECs apensadas trataram basicamente de alteração ou inclusão de regras constitucionais sobre os seguintes temas: eleição/reeleição, coincidência de eleições e/ou duração dos mandatos eletivos nos três níveis da Federação; forma de escolha dos suplentes de senador; obrigatoriedade/facultatividade do alistamento e/ou do voto; idade mínima como condição de elegibilidade para determinados cargos eletivos; condições de elegibilidade de militares; filiação e desfiliação partidária; cláusula de desempenho; critérios para registro de partidos políticos, coligações e federações partidárias; perda de mandato; número de deputados federais; financiamento de campanhas eleitorais; e Sistema Eleitoral.

Dentre as 155 (cento e cinquenta e cinco) PECs apensadas, 14 (quatorze) trataram especificamente sobre alteração do Sistema Eleitoral⁴, sendo que, a estas,

434/2005, PEC 580/2006, PEC 583/2006, PEC 308/2008, PEC 128/2011, PEC 430/2014, PEC 7/2015, PEC 224/2012, PEC 10/1995, PEC 28/1995, PEC 108/1995, PEC 168/1995, PEC 179/1995, PEC 181/1995, PEC 289/1995, PEC 133/2003, PEC 585/2006, PEC 523/2006, PEC 365/2009, PEC 170/1999, PEC 195/2000, PEC 196/2000, PEC 202/2000, PEC 262/2000, PEC 267/2000, PEC 294/2000, PEC 105/2007, PEC 258/2013, PEC 3/2015, PEC 476/2001, PEC 223/2008, PEC 485/2002, PEC 519/2006, PEC 587/2006, PEC 280/2008, PEC 153/2012, PEC 225/2003, PEC 361/2005, PEC 142/2007, PEC 148/2007, PEC 241/2008, PEC 151/2012, PEC 306/2004, PEC 198/2012, PEC 199/2012, PEC 221/2008, PEC 326/2013 e PEC 14/2015.

⁴ - Foram as PECs que trataram especificamente da alteração do Sistema Eleitoral: 1) PEC nº 10, de 1995, do Sr. Adhemar de Barros Filho e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral misto de superposição, com pelo menos metade majoritário; 2) PEC nº 28, de 1995, da Sra. Rita Camata e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral misto de superposição, metade majoritário, metade proporcional, e reduz o número total de deputados para quatrocentos, com previsão de no mínimo quatro por unidade da Federação e dois por território; 3) PEC nº 108, de 1995, do Sr. Expedito Júnior e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral majoritário puro e elimina os números mínimo e máximo de deputados por unidade da Federação estabelecidos na Constituição; 4) PEC nº 168, de 1995, do Sr. Mendonça Filho e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral de tipo misto proporcional; 5) PEC nº 181, de 1995, do Sr. Paulo Gouvêa e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral misto de superposição aplicável à eleição dos Deputados Federais e Estaduais; 6) PEC nº 289, de 1995, do Sr. Osvaldo Reis e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral misto distrital; 7) PEC nº 267, de 2000, do Sr. Luciano Bivar e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral

já na Comissão Especial encarregada de emitir parecer sobre as proposições, foram realizadas outras 06 (seis) emendas sobre o mesmo assunto⁵.

Da análise das propostas no âmbito da Comissão Especial encarregada da emissão de parecer, por refinamento sucederam-se 03 (três) modelos de substitutivos, datados de 12, 14 e 19 de maio de 2015, sendo que, aprovado o último, foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados pelo Presidente da Comissão Especial, Deputado Rodrigo Maia, em 26 de maio de 2015.

A proposta veiculada no art. 1º do substitutivo foi a de alteração dos arts. 29, I, e 45, caput e §§ 3º e 4º, da Constituição da República, para que os Vereadores passassem a ser eleitos pelo sistema majoritário e os Deputados Federais pelo *sistema “distritão”*, simplesmente de acordo com a quantidade de

majoritário de tipo “distritão”, com regra diferencial que determina a contagem dos votos nominais dos candidatos juntamente com os votos de legenda dos partidos (divididos por todos os candidatos do mesmo partido); 8) PECs nºs 294, de 2000 e outros, do Sr. De Velasco; 133, de 2003, do Sr. Jaime Martins; 105, de 2007, do Sr. Mario Negromonte, e 3, de 2015, do Sr. Miro Teixeira, que preveem a adoção de um sistema eleitoral majoritário de tipo “distritão”; 9) PEC nº 202, de 2000, do Sr. César Bandeira e outros, que institui o sistema eleitoral proporcional para a eleição de senadores; 10) PEC nº 523, de 2006 e outros, do Sr. Sílvio Torres, que prevê a adoção de um sistema eleitoral de tipo misto de superposição apenas nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores; 11) PEC nº 124, de 2007, do Sr. Wilson Santiago e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral de tipo “distritão”; estabelece também o prazo mínimo de um ano de filiação partidária como condição de elegibilidade e dispõe sobre a perda do mandato eletivo em caso de desfiliação no prazo de até um ano após a eleição; 12) PEC nº 585, de 2006, do Sr. Arnaldo Madeira e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral majoritário distrital (em distritos uninominais) para eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores; 13) PEC nº 365, de 2009, do Sr. Roberto Magalhães e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral distrital misto de superposição para a eleição dos Deputados Federais e faculta sua adoção, por lei complementar, para a escolha de vereadores nos municípios com mais de dois milhões de eleitores; a proposta ainda prevê a adoção de sistema eleitoral distrital majoritário puro para a eleição de Deputados dos territórios; e 14) PEC nº 258, de 2013, do Sr. Marcus Pestana e outros, que prevê a adoção de um sistema eleitoral misto de tipo alemão, com previsão de alternância de gênero a cada grupo de três posições nas listas partidárias.

⁵ - Na Comissão Especial as PECs que tratavam especificamente de alteração do Sistema Eleitoral receberam as seguintes emendas: 1) EMC 17/15, do Sr. Arthur Maia, que prevê a adoção de um sistema eleitoral majoritário de tipo “distritão” para a Câmara dos Deputados; 2) EMC 5/15, do Sr. Afonso Motta, que prevê a adoção de um sistema eleitoral do tipo misto paralelo, com metade da representação da Câmara dos Deputados a ser eleita por voto majoritário em distritos uninominais e metade pelo voto proporcional em listas partidárias preordenadas, nas quais deverá ser garantida a paridade de gênero; a emenda condiciona a entrada em vigor do novo sistema a aprovação em referendo popular a ser realizado no último domingo do mês de outubro de 2016; 3) EMC 19/15, do Sr. Weverton Rocha, que suprime o dispositivo da PEC 352/2013 relacionado ao sistema eleitoral e estabelece exigência de votação correspondente a 15% do quociente eleitoral da circunscrição como requisito para eleição de Deputado Federal; 4) EMC 28/15, do Sr. Alexandre Leite, que prevê a adoção de um sistema eleitoral majoritário de tipo “distritão”, devendo cada deputado federal, deputado estadual e vereador ser eleito com dois suplentes; 5) EMC 29/15, da Sra. Elcione Barbalho, que propõe um sistema eleitoral misto de superposição, com previsão de alternância de gênero nas listas de candidatos; 6) EMC 30/15, do Sr. Alfredo Kaefer, que prevê a adoção de um sistema eleitoral misto de superposição.

votos recebidos, em sistema majoritário, considerando-se cada Estado um distrito eleitoral.

A proposta de alteração do sistema proporcional para sistema majoritário para Vereadores e sistema “distritão” para Deputados Federais foi rejeitada na primeira Sessão Deliberativa Extraordinária realizada em Plenário, em 26 de maio de 2015, por 267 (duzentos e sessenta e sete) votos contrários, tendo recebido 210 (duzentos e dez) votos favoráveis e havido 05 (cinco) abstenções.

Posteriormente, mercê da Emenda Aglutinativa nº 2, do Deputado Federal Marcus Pestana, do PSDB de Minas Gerais, foi objeto de deliberação o *sistema distrital misto*, que previa a alteração do art. 45 da Constituição da República para que metade dos Deputados Federais eleitos fosse escolhida de forma majoritária ou por voto em lista partidária e a outra metade por meio da votação em distritos, que ainda seriam configurados.

De acordo com a proposta da referida Emenda Aglutinativa, haveria uma mistura do sistema proporcional com o majoritário, devendo o eleitor votar 02 (duas) vezes, sendo uma para candidatos no distrito e outra para a lista dos partidos (legenda). De acordo com o *sistema distrital misto*, a metade das vagas iria para os candidatos eleitos por maioria simples e a outra metade seria preenchida conforme o *quociente eleitoral* pelos candidatos da lista.

A proposta de alteração do sistema proporcional para *sistema distrital misto* foi rejeitada na mesma Sessão Deliberativa Extraordinária de 26 de maio de 2015, em que fora rejeitada a proposta de *sistema “distritão”*, por 369 (trezentos e sessenta e nove) votos contrários, tendo recebido apenas 99 (noventa e nove) votos favoráveis e havido 02 (duas) abstenções.

Assim, em 11 de junho de 2015 foi aprovada redação final à PEC Nº 182/07, tendo-se rejeitado as propostas de alteração do sistema eleitoral e, portanto, mantido o *sistema proporcional* para eleição de Vereadores e Deputados Federais.

Dando sequência ao trâmite da PEC Nº 182/07, por meio do Of. nº 1.913/15/SGM-P, em 13 de agosto de 2015, houve remessa do autógrafo ao Senado Federal, basicamente com o seguinte conteúdo: Reforma política e eleitoral permite doações de pessoas físicas ou jurídicas a partidos e apenas de pessoas físicas a candidatos, nos limites da lei; proíbe a reeleição para os cargos executivos; limita o acesso aos recursos do fundo partidário e aos programas gratuitos de rádio e TV aos partidos que tenham elegido pelo menos um representante no Congresso Nacional na eleição anterior; estabelece a fidelidade partidária para todo detentor de mandato eletivo, mas faculta a desfiliação nos trinta dias após a promulgação da Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato e desconsiderada a alteração do quadro partidário para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão; reduz as idades mínimas para o exercício de mandatos eletivos, exceto para Presidente e Vice-Presidente da República; reduz os requisitos para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular; estabelece que as Resoluções e atos normativos do TSE só terão eficácia após decorridos dezoito meses da data de sua vigência; determina a impressão e confirmação do voto pelo eleitor na urna eletrônica; veda a reeleição para os mesmos cargos nas Mesas da Câmara e do Senado; estabelece condições específicas de elegibilidade para policiais e bombeiros militares.

Recebida no Senado em 19 de agosto de 2015, a PEC Nº 182/2007 foi renumerada para PEC Nº 113/2015, encontrando-se ainda em tramitação, sem qualquer perspectiva de alteração do *sistema proporcional* previsto na Constituição da República para eleição de Vereadores e Deputados Federais.

Portanto, tendo-se mantido intacto o *sistema proporcional*, a ele são cabíveis as mesmas críticas anteriores à deliberação das propostas de sua alteração. Quanto ao aspecto formal, do qual este tópico se ocupa, pode-se concluir que, apesar de repousar sobre pressuposto que, como se verá, não se confirma na prática, o *sistema proporcional* mostra-se melhor estruturado para a eleição de legítimos representantes da vontade popular que o *sistema majoritário*, ou seja, consagra em maior medida o *princípio democrático*, na sua vertente de representatividade.

A eleição de Senadores, por outro lado, é realizada em consagração ao *princípio da maioria simples*, pelo sistema majoritário. A justificativa de adoção desse sistema para a escolha de Senadores repousa sobre o fato de que, em tese, esses agentes políticos não exercerão poder em atenção aos ideários políticos de seus partidos, mas em representação do povo do Estado pelo qual foi eleito. É a explicação de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

A inclusão dos Senadores no rol dos cargos com eleição majoritária diz respeito ao papel de representação dos Estados que eles exercem. Formalmente, eles não representam partidos políticos, mas Estados, daí a desnecessidade da proteção da força eleitoral partidária, que justifica o sistema proporcional. [...] Não se exige, para eles, a maioria absoluta: será eleito o mais votado ou os dois mais votados, a cada quatro anos, alternadamente, eles são eleitos com dois suplentes (GONÇALVES, 2012, p. 42 e 43).

Assim, não obstante os candidatos a Senador devam ostentar filiação partidária, nas eleições não há possibilidade de votos dos eleitores serem depositados no partido, sendo necessariamente computados em favor do candidato, sagrando-se eleitos os mais votados, por unidade da federação. Como existem 03 (três) vagas por Unidade Federativa, a cada eleição são eleitos 02 (dois) ou 01 (um) Senador(es) por Unidade Federativa, alternadamente.

O fato de se aplicar o sistema majoritário às eleições para Senador serviu de fundamento à recentíssima decisão do STF na ADI nº 5081, datada de 27 de maio de 2015, no sentido de que aos ocupantes desses cargos não se aplica o instituto da infidelidade partidária. O Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, votou nos seguintes termos:

O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, par. ún. e art. 14, caput).

Outrossim, em relação ao sistema adotado para eleição de Senadores, remanescem as críticas realizadas ao sistema majoritário para escolha de Chefes do Executivo. Nesse sistema há uma abstrativização da relação entre a real vontade do povo e a atividade do governante, qual passa a exercer o poder que lhe foi confiado,

na maior parte das vezes, de acordo com suas convicções idiossincráticas e interesses pessoais, dissociando sua atividade da consecução de interesses sociais.

2.2.3 – Meritocracia e democracia no processo de investidura de magistrados

Não restam dúvidas que o Estado brasileiro se constitui em Estado Democrático de Direito, fazendo-se necessário, portanto, que o exercício de poder político se dê em atenção à legitimadora vontade popular. Por outro lado, para se evitar a concentração de poder soberano na mão de um só governante, divide-se as funções primárias de governo em diferentes órgãos, investidos em Poderes decorrentes da soberania da República.

Assim, pode-se dizer que o governo é o conjunto de órgãos incumbidos pela Constituição da República da tarefa de exercer as funções do poder político outorgado pelo povo, em concepção da vontade do Estado. Subscrive tal inferência José Afonso da Silva, de quem se transcreve as palavras:

O *governo* é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das *funções do poder político*. Este se manifesta mediante suas *funções* que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo. Vale dizer, portanto, que o poder político, *uno, indivisível e indelegável*, se desdobra e se compõe de *várias funções*, fato que permite falar em *distinção das funções*, que fundamentalmente são três: a *legislativa*, a *executiva* e a *jurisdicional* (SILVA, 2009, p. 108).

Do exposto se pode deduzir que o Poder Judiciário é órgão que compõe o governo e que, portanto, exerce funções concernentes ao poder político de titularidade do povo. Contudo, de maneira aparentemente contraditória, a maioria dos magistrados, agentes políticos investidos nas funções jurisdicionais, não são selecionados por *processo democrático* para representação dos cidadãos.

Em atenção ao prescrito no inciso I do art. 93 da Constituição da República e nos arts. 5º e 17 do Estatuto da Magistratura (Lei Complementar nº 35/1979, chamada também de LOMAN), a *regra geral* é de investidura nas funções de magistrado mediante aprovação de bacharéis em Direito, com experiência mínima de 03 (três) anos em atividade jurídica, em concursos públicos de provas e títulos.

Vê-se, portanto, que, malgrado exerça função de poder político, a quase totalidade dos magistrados brasileiros é selecionada por *processo meritocrático*, ou seja, por *métodos* que apuram pessoas com melhor aptidão específica para exercer a atividade jurisdicional, fundados na demonstração de conhecimentos técnico-jurídicos pelos candidatos.

A primeira reação a esta realidade é a de repulsa, já que, por uma questão lógica, se a titularidade do poder político é do povo, somente este poderia outorgar a função jurisdicional a pessoas que escolhesse, assim como se faz com as funções legislativa e executiva. Contudo, tal juízo não resiste sequer a pequeno aprofundamento teórico.

Ocorre que as características da atividade jurisdicional, notadamente a *inércia* e a *imparcialidade*, exigem que os magistrados exerçam suas funções objetivamente, sob a perspectiva da satisfação única e exclusiva do comando expresso na norma jurídica, somente agindo quando o Judiciário for provocado, sem pender seus juízos à satisfação de interesses de qualquer sujeito processual.

Percebe-se, assim, que, devido às características ínsitas à função jurisdicional, mesmo sendo ela uma expressão do poder político de titularidade do povo, não pode ser outorgada para fim de representação. A outorga desse poder político é feita para que os magistrados, de maneira imparcial, façam atuar a vontade da lei em casos concretos postos em juízo (*escopo jurídico da jurisdição*); promovendo o bem comum pela eliminação de conflitos (*escopo social da jurisdição*); e, como se defenderá mais detidamente adiante, à governança democrática por meio da satisfação dos valores isonômicos e libertários (*escopo político da jurisdição*).

Por outro lado, corrobora a escolha de processo meritocrático para a seleção de magistrados o fato da atividade jurisdicional ser extremamente exigente do ponto de vista técnico-jurídico. Uma correta aplicação do direito aos casos postos em Juízo demanda conhecimentos aprofundados sobre o vasto ordenamento jurídico brasileiro, sobre doutrinas jurídicas e jurisprudências dos diversos Tribunais nacionais.

Outrossim, como se fez questão de assentar, apenas a maioria dos magistrados nacionais são selecionados por meio de processo puramente meritocrático. Existem alguns cargos de magistrados⁶, especificados na Constituição da República, cuja investidura é realizada por meio de *processo democrático*, balizado, em medida variável, por critérios relacionados à aptidão pessoal, acadêmica, profissional e moral do candidato para o exercício da função jurisdicional.

Antes de se expor quais são os cargos da magistratura preenchidos por meio de processo democrático, faz-se necessário 03 (três) esclarecimentos sobre o asseverado em último parágrafo.

Primeiramente, diz-se que nesses casos a investidura do magistrado se faz por meio de *processo democrático* porque a escolha da pessoa que exercerá as funções jurisdicionais recai sobre a pessoa do Presidente da República ou do Governador dos Estados ou Distrito Federal. Assim sendo, a designação é democrática, na medida em que é realizada por representante do povo, eleito para realizá-la, nos termos da Constituição da República.

O método de escolha das pessoas que exercerão estas específicas funções jurisdicionais, das quais ora se trata, é tão democrático quando o processo de formação das leis. Com efeito, as leis são consideradas expressões da vontade do povo porque são elaboradas em atenção a um devido processo legislativo, no qual se avulta a deliberação de representantes do povo sobre a matéria (parlamentares) com a participação de Chefe de outro Poder (*verbi gratia*, do Presidente da República, que sanciona ou veta o texto aprovado). Analogicamente, a escolha de magistrados para exercício de específicas funções jurisdicionais, de maior importância e prestígio, é realizada por Chefe de Poder (*verbi gratia*, do Presidente da República), condicionada à aprovação de representantes do povo de outro Poder (parlamentares).

⁶ - Com efeito, a palavra magistrado, que no Dicionário Escolar da Língua Portuguesa, da Academia Brasileira de Letras, é conceituada como “Autoridade judiciária a que se atribui o poder de administrar a justiça em nome do Estado”, mostra-se como *gênero* que se especializa em algumas categorias funcionais distintas, cujos cargos, a depender de suas atribuições jurisdicionais específicas, podem ser preenchidos por *processo meritocrático* (concurso público de provas e títulos) ou *democrático* (nomeação pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, por maioria absoluta).

Em *segundo momento*, diz-se que o processo de escolha desses magistrados é balizado por critérios meritórios, porque a escolha do Chefe do Poder Executivo não é inteiramente livre, devendo recair sobre pessoas previamente selecionadas em razão de suas características relacionadas à nacionalidade, idade, profissão, tempo de exercício profissional, índole moral e conhecimentos técnico-jurídicos.

Por fim, diz-se que o balizamento da escolha desses magistrados por critérios meritórios é feito em medida variável porque, a depender do cargo a ser preenchido pelo Chefe do Executivo, os critérios que servem à pré-seleção de candidatos são variáveis, podendo ser mais ou menos rígidos.

Dentre os cargos de magistrado que possuem investidura por processo democrático, o de Ministro do STF é o que possui menor número de critérios a restringirem a escolha do Chefe do Executivo. Nos termos do art. 101 e do seu parágrafo único, da Constituição da República, os Ministros do STF são escolhidos livremente pelo Presidente da República, dentre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, com mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade; sendo por ele próprio nomeados, após aprovação do Senado Federal, por maioria absoluta.

O fato do método de seleção de Ministros do STF ser o que menor número de critérios meritórios apresenta a restringir o ato de escolha do Presidente da República pode levar a conclusão de que, dentre os demais de mesma natureza, é o mais democrático. Porém, na prática, a escolha dos Ministros pelo Presidente da República, antes de se mostrar consagradora do princípio democrático, tem servido à uma indevida interferência do Poder Executivo na formação ideológica da Corte Suprema do Poder Judiciário.

À guisa de exemplo, em 25 de maio de 2015, a então Presidente da República fez publicar no Diário Oficial da União o ato de nomeação do então advogado, Luiz Edson Fachin, para o cargo de Ministro do STF, vago em razão da aposentadoria voluntária de Joaquim Barbosa. O nomeado foi duramente criticado pela oposição no Congresso Nacional e pela própria população nas redes sociais. De maneira geral, as críticas se devem à pronunciada posição político-partidária defendida por Fachin, que

já publicou textos controversos sobre reforma agrária e direito de propriedade, e funcionou abertamente como militante do PT durante a primeira candidatura de Dilma Rousseff à Presidência da República, em 2010.

Nos termos do parágrafo único do art. 104 da Constituição da República, os Ministros do STJ também são escolhidos e, contando com aprovação por maioria absoluta do Senado Federal, nomeados pelo Presidente da República. No caso do STJ, a escolha do Presidente da República para o cargo de Ministro exige que os candidatos possuam nacionalidade brasileira, tenham mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos, e ostentem notável saber jurídico e reputação ilibada.

No STJ todos Ministros são escolhidos pelo Presidente da República. Porém, aos critérios balizadores de designações elencados no último parágrafo soma-se as prescrições de que: 11 (onze) cargos sejam preenchidos por juízes oriundos dos Tribunais Regionais Federais, escolhidos de listas tríplexes formadas pelo tribunal; 11 (onze) cargos sejam preenchidos por desembargadores oriundos de Tribunais de Justiça, escolhidos de listas tríplexes formadas pelo tribunal; 11 (onze) cargos sejam preenchidos, em partes iguais, por advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente.

A indicação de advogados e membros do Ministério Público para a escolha do Presidente da República será feita por meio de lista tríplex apresentada pelo próprio STJ, em redução de listas sêxtuplas apresentadas pelos órgãos de representação classista dos candidatos. Os candidatos advogados devem apresentar notório saber jurídico, reputação ilibada e mais de dez anos de efetiva atividade profissional; enquanto que dos candidatos do *Parquet* exige-se apenas que tenha mais de dez anos de carreira, presumindo-se a capacidade técnico-jurídica e a distinção ética.

Já 1/5 (um quinto) dos Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal devem ser escolhidos de acordo com os critérios fixados no art. 94 e no seu parágrafo único, e no art. 107, I, todos da Constituição da República. Estes dispositivos determinam que o Presidente da República ou o Governador de Estado ou do Distrito Federal escolherá aquele que

se investirá na função de Desembargador dentre candidatos apresentados em lista tríplice formada pelo tribunal da vaga.

Esta lista tríplice, por sua vez, é formada pelo tribunal em redução de lista sêxtupla apresentada pelo órgão de representação de classe de advogados e membros do Ministério Público. Os advogados que logram êxito em fulgurar na lista sêxtupla de seu órgão classista devem ostentar, além de notório saber jurídico e reputação ilibada, mais de 10 (dez) anos de efetiva atividade profissional. No caso dos membros do Ministério público, presume-se o notório saber jurídico e a reputação ilibada, exigindo-se somente a comprovação de mais de dez anos de carreira.

Os outros 4/5 (quatro quintos) dos cargos de Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal não serão providos por meio de *processo democrático*, mas por promoção, atendendo-se aos critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente, nos termos do inciso III do art. 93 da Constituição da República.

No TST todos Ministros são escolhidos pelo Presidente da República, sendo por ele nomeados após sabatina e aprovação no Senado Federal. Das 27 (vinte e sete) cadeiras de Ministro, 4/5 (quatro quintos) serão preenchidas por juízes oriundos dos Tribunais Regionais do Trabalho, indicados em lista formada pelo próprio TST. Os 1/5 (um quinto) de cadeiras restantes são reservadas a advogados e membros do Ministério Público do Trabalho, pré-selecionados e indicados de acordo com os critérios esposados nos dois últimos parágrafos.

Ainda na Justiça do Trabalho, apenas 1/5 (um quinto) dos juízes de segundo grau dos TRTs são escolhidos e nomeados pelo Presidente da República em *processo democrático*. Estes serão designados dentre advogados e membros do Ministério Público do Trabalho, de acordo com os critérios já expostos para os casos análogos de outros tribunais. Os outros 4/5 (quatro quintos) dos cargos serão providos por promoção de juízes do trabalho, atendendo-se alternadamente os critérios de antiguidade e merecimento.

No TSE, o processo democrático para investidura no cargo de magistrado opera para preenchimento de apenas 02 (duas) das 07 (sete) vagas existentes. No caso, o Presidente da República escolhe aqueles que ocuparão as vagas dentre advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF.

Os outros 05 (cinco) cargos de juiz do TSE são preenchidos por meio de processo eleitoral. Contudo, embora sejam cargos eletivos, suas investiduras não decorrem de processo democrático, vez que candidatos e eleitores estão encerrados dentre Ministros do STF e STJ, que não são representantes populares.

Ainda na Justiça Eleitoral, os TREs são compostos por 07 (sete) juízes, dentre os quais 02 (dois) cargos são preenchidos por *processo democrático*. Neste a escolha dos juízes é feita pelo Presidente da República, recaindo sobre advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados em lista sêxtupla pelo Tribunal de Justiça. As outras 05 (cinco) vagas são assim preenchidas: 01 (uma) por juiz oriundo do respectivo TRF; 02 (duas) por desembargadores do Tribunal de Justiça, eleitos por seus pares, em votação secreta; e 02 (duas) por juízes do Tribunal de Justiça, eleitos pelos respectivos Desembargadores, por voto secreto.

No caso do STM, todos os 15 (quinze) Ministros são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da indicação pelo Senado Federal. As escolhas do Chefe do Executivo devem ser realizadas de acordo com as seguintes quantidades qualificadas de reservas de cargos: 03 (três) cargos a serem ocupados por oficiais-generais da Marinha; 04 (quatro) cargos a serem ocupados por oficiais-generais do Exército; 03 (três) cargos a serem ocupados por oficiais-generais da Aeronáutica; e 05 (cinco) cargos a serem ocupados por civis, sendo 03 (três) reservados a advogados de notório saber jurídico, conduta ilibada e com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, e 02 (dois) reservados equitativamente a juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

Por tudo quanto dito, conclui-se que a investidura de magistrado pode ser por *processo meritocrático* ou *democrático*. Pelo *processo meritocrático*, vale dizer, por meio de concurso de provas e títulos de participação restrita a bacharéis de direito com experiência mínima de 03 (três) anos em atividade jurídica, é investida a maioria

absoluta dos magistrados brasileiros. O *processo democrático*, por sua vez, é reservado à investidura de cargos da magistratura qualificados por sua maior importância política, como, por exemplo, os cargos de Ministros do STF e do STJ.

Contudo, é importante perceber que, mesmo nos casos em que a investidura se dá por meio de *processo democrático*, os magistrados não se revestem da qualidade de representantes do povo. Como já asseverado anteriormente, tal situação decorre das características fundamentais da atividade jurisdicional, principalmente da *imparcialidade* e da *inércia*, que simplesmente não se compatibilizam com o instituto da representação popular.

Ademais, como se pretende concluir no presente trabalho, o fato dos magistrados não serem representantes do povo não afasta *per se* a possibilidade de decisões judiciais serem proferidas em consagração ao *princípio democrático*. Com efeito, a questão da representação popular, necessária nos casos em que não há exercício de democracia direta, se resolve nos ritos judiciais de maneira diversa da vista nos Poderes Executivo e Legislativo.

2.3 - Consagração ao princípio democrático nas atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

Já se viu que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo possuem a *função comum precípua* de representação do povo por agentes políticos eleitos e investidos no mandato político. Contudo, é inferência do próprio *princípio democrático* que a representação se dê com efetividade, o que na prática somente pode ser alcançado por uma pertinência entre o programa de governo apresentado pelo então candidato e a atividade governamental por ele exercida quando já investido em mandato político.

Ou seja, para que o instituto da representação faça sentido em um *Estado Democrático de Direito*, como o brasileiro, não basta que pessoas sejam designadas pelo povo para representá-las exercendo funções governamentais, mas que estas pessoas que foram legitimamente designadas em processo eleitoral atuem de acordo com os programas de governo previamente aprovados e sufragados pela população.

Portanto, o Chefe do Executivo eleito deve exercer suas atribuições de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública em estrita observância do programa de governo que apresentou ao povo quando de sua candidatura; assim como os parlamentares eleitos devem exercer suas atividades representativas, legiferantes e de controle em consonância com o que prevê o programa do seu partido ou coligação; sob pena de, não o fazendo, haver infração ao *princípio democrático* e ofensa ao *Estado Democrático de Direito*.

Corroborando o asseverado as palavras de José Afonso da Silva, ao criticar duramente a realidade da representação política no Brasil:

Há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só a isso se reduziria o princípio da participação popular, o princípio do governo pelo povo na democracia representativa. E, em verdade, não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos de governo se realizam com base na vontade autônoma do representante (SILVA, 2009, pp. 139 e 140).

Vê-se assim que, tendo o Estado brasileiro adotado a *democracia representativa* como forma quase que exclusiva⁷ de realização e salvaguarda dos valores democráticos, a consagração ao *princípio democrático* exige, na prática, uma perfeita simetria entre a atuação dos representantes eleitos e o ideário político partidário por eles defendido durante suas campanhas eleitorais. Invertendo-se a equação, pode-se sustentar também que qualquer falha nesse espelhamento entre programas de governo (ou político-partidário) e a atuação dos agentes políticos eleitos no exercício de poder redundará em violação ao *princípio democrático*.

2.3.1 - Violação ao princípio democrático na atividade do Executivo

Pode-se afirmar que, em atenção ao comando normativo do *princípio democrático*, a democracia repousa sobre dois subprincípios primários que lhe dão

⁷ - Alguns autores, como Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, chegam a classificar a democracia brasileira como representativa, rechaçando sua classificação como participativa. *In verbis*: “Soa exagerado considerar que essas poucas medidas – plebiscito, referendo, iniciativa popular e ação popular – seriam capazes de alterar a natureza da democracia brasileira, de ‘representativa’ para ‘mista ou participativa’. A nosso ver, é só representativa. Sem dúvida um grande avanço, se considerarmos que, em boa parte de nossa história, vivemos sob democracia nenhuma” (GONÇALVES, 2012, p. 22).

essência conceitual: o *princípio da soberania popular*, de acordo com o qual o povo é a única fonte do poder, e o *princípio da participação*, direta ou indireta, do povo no poder, de acordo com o qual a atividade estatal deve espelhar a vontade popular (SILVA, 2009, p. 131).

Dessa forma, uma vez eleito, o Chefe do Poder Executivo deve exercer o poder no qual foi investido pelo povo⁸ de acordo com o programa de governo e promessas eleitorais efetuadas durante sua campanha e propaganda eleitoral. Caso contrário, haverá ofensa direta ao *princípio democrático*.

Na prática, o que se vê é uma completa infração ao *princípio democrático*, sendo que os Chefes do Executivo, uma vez investidos no poder que lhe foi confiado pelo povo, passam a atuar de maneira completamente desvinculada do programa de governo apresentado à população durante suas candidaturas.

Exemplo bastante recente dessa desvinculação da atividade do Poder Executivo com as políticas públicas defendidas e prometidas durante o processo eleitoral pode ser visto no atual segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff. Em 2014, durante o processo eleitoral, a Presidente da República, então no exercício do primeiro mandato, se absteve de realizar qualquer medida de ajuste fiscal necessária para regular a economia brasileira, que, impopular, pudesse impedi-la de ser reeleita.

Durante sua campanha em 2014, Dilma Rousseff fez promessas de aprimoramento de algumas políticas públicas que, sabidamente, demandam grande quantidade de capital para serem mantidas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Minha Casa Minha Vida. Contudo, já eleita, em 2015, a Presidente tomou as medidas de ajuste fiscal que há muito postergava, evidenciando a crise econômica escondida pelo governo durante as eleições e impossibilitando o cumprimento das promessas realizadas durante a campanha.

⁸ - Supostamente, pelo menos. Para conhecer de maiores críticas, remete-se à leitura do item 2.2.1 deste mesmo Capítulo 2, que ora se lê.

No dia 22 de maio de 2015, Dilma Rousseff anunciou o maior contingenciamento de gastos públicos da história brasileira, de cerca de R\$69.900.000.000,00 (sessenta e nove bilhões e novecentos milhões de Reais). Esse corte no orçamento acabou por atingir todos 39 (trinta e nove) Ministérios, mas recaiu principalmente sobre as políticas que constituíram as mais vistosas promessas de campanha para reeleição da então Presidente, perfazendo redução de algo em torno de R\$25.700.000.000,00 (vinte e cinco bilhões e setecentos milhões de Reais) do limite de gastos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas medidas contraditórias em relação ao prometido durante campanha eleitoral, longe de ser apenas uma clara demonstração de deslealdade, mostra-se como uma patente violação ao *princípio democrático*, perpetrada por um governante que, alheio aos interesses do povo, pretende manter-se no poder a qualquer custo.

O exemplo citado, que não se mostra isolado, ilustra a forma mais evidente de violação ao *princípio democrático* na atividade do Executivo. Trata-se, praticamente, de uma consequência quase que natural de um Estado que adota a representação como uma ficção estruturante do regime democrático, uma técnica falha, fundada no pressuposto mítico de que, investido no poder, o representante se municiará de insolapável lealdade, agindo estritamente de acordo com o programa de governo que apresentou durante o processo de convencimento do povo.

A fragilidade dessa técnica adotada pelo regime democrático brasileiro (representação) é muito bem expressada no pensamento de José Afonso da Silva:

A representação é montada sobre o mito da 'identidade entre o povo e representante popular' que tende 'a fundar a crença de que, quando este decide é como se decidisse aquele, que o segundo resolve pelo primeiro, que sua decisão é a decisão do povo; [...] que, em tal suposição, o povo se autogoverna, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distintos; o povo, destinatário das decisões, e o *representante, autor, autoridade*, que decide para o povo (SILVA, 2009, p. 140).

Por outro lado, essa não é a única forma de violação ao *princípio democrático* perpetrada cotidianamente pelo Executivo. Outras formas igualmente ofensivas podem ser evidenciadas na *omissão e inadequação de políticas públicas*.

Com efeito, o desenvolvimento histórico do Estado de Direito liberal até o Estado Democrático de Direito (passando pelo Estado Social de Direito) gerou uma mudança de paradigma na atividade governamental, qual pode ser descrita de formas diversas. Sob a ótica estrita da atividade governamental, pode-se dizer que essa mudança paradigmática consiste na passagem de um Estado abstencionista, que deixa de agir em razão das liberdades individuais, para um Estado ativista, que participa ativamente do processo de efetivação de direitos fundamentais.

Sob a ótica da classificação tradicional das funções estatais, o desenvolvimento do Estado de Direito liberal para o Estado Democrático de Direito levou a uma proeminência do Poder Executivo, ao qual, nessa nova ordem estatal, incumbe a realização de políticas públicas voltadas à guarda e satisfação dos valores democráticos expressos nos direitos fundamentais.

Fábio Konder Comparato esclarece acerca dessa mudança paradigmática ocorrida ao longo da história, contribuindo para que se conclua a respeito do papel democrático do Executivo na atualidade, de realização dos valores democráticos da igualdade e liberdade por meio de políticas públicas:

[...] a passagem da democracia liberal ao Estado telocrático contemporâneo tornou indispensável um reexame da classificação tradicional dos Poderes estatais. Classicamente, ela se funda na supremacia incontestável da lei sobre todas as demais manifestações da atividade estatal. Por isso mesmo, no modelo constitucional clássico, o Poder Supremo é sempre o Legislativo, ao qual compete, em sua qualidade de representante por excelência do povo, a tarefa solene de dar expressão legal à soberania popular. Aos demais Poderes – o Executivo propriamente dito, na parte administrativa, e o Judiciário, em caso de conflito de interesses – cabe a mera execução das normas legais, sem nenhuma iniciativa ou impulso próprio [...].

Quando, porém, a legitimidade do Estado passa a fundar-se, não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente, o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais só pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. E aí, à falta de uma consequente reorganização constitucional de Poderes, a qual dê preeminência à função planejadora, que ordena estrategicamente as múltiplas atividades estatais, é ao Governo, impropriamente chamado agora de Poder Executivo, que incumbe o papel hegemônico (COMPARATO, 2015, pp. 43 e 44).

Na atual conformação do Estado Democrático brasileiro, ao Executivo cumpre a realização de políticas públicas voltadas à realização dos objetivos expressos no art. 3º da Constituição da República, que traduzem a vocação existencial do Estado

para a garantia e eficácia dos direitos fundamentais. Vale dizer, a democracia brasileira, enquanto regime político, pressupõe que a realização de justiça social por meio de políticas públicas é essencial ao atendimento da vontade popular.

Assim sendo, para que a atividade do Executivo consagre plenamente o *princípio democrático*, não basta que haja um perfeito atendimento ao programa de governo escolhido pelo povo no processo eleitoral, mas também que sejam perpetradas políticas públicas com real aptidão para garantir e satisfazer os direitos humanos constitucionalizados, sejam individuais, coletivos, sociais ou culturais.

Ana Paula de Barcellos é bastante clara ao afirmar que a democracia não pode se restringir à participação do povo no poder por designação de representantes por uma maioria, devendo também abarcar o acatamento a um conjunto de decisões valorativas essenciais e consensuais, constitucionalizadas como direitos fundamentais:

Com efeito, não haverá deliberação majoritária minimamente consciente e consistente sem respeito aos direitos fundamentais dos participantes do processo deliberativo, o que inclui a garantia das liberdades individuais e de determinadas condições materiais indispensáveis ao exercício da cidadania. Em outras palavras, o sistema de diálogo democrático não tem como funcionar de forma minimamente adequada se as pessoas não tiverem condições de dignidade ou se seus direitos, ao menos em patamares mínimos, não forem respeitados (BARCELLOS, 2005, p. 88).

Dessa forma, a *omissão de políticas públicas* voltadas à garantia e eficácia de direitos fundamentais mostra-se como ofensiva ao *princípio democrático*, na medida em que a Constituição da República erigiu os valores de igualdade e liberdade (dos quais decorrem os direitos fundamentais) como essenciais e indispensáveis para a satisfação da vontade popular.

Ressalte-se, todavia, que a omissão à qual se refere é apenas a voltada à *satisfação* de direitos fundamentais por prestações positivas. Obviamente há direitos fundamentais, notadamente os de primeira geração (ou dimensão), cuja eficácia exige justamente uma omissão estatal. Nestes casos, como não poderia deixar de ser, a omissão do Executivo mostra-se como exigência para consagração do *princípio democrático*. É o caso da liberdade de expressão, prescrita no inciso IX do art. 5º da

Constituição da República, cuja satisfação exige que o Poder Público omissivamente não lhe cerceie, abstendo-se de condicionar ou censurar expressões de atividade intelectual, artística, científica ou de comunicação.

Igualmente, a *inadequação de políticas pública* voltadas à satisfação de direitos fundamentais também se mostra como uma violação ao *princípio democrático*. Ocorre que não basta que exista uma política pública em prática, sendo necessária à consagração do *princípio democrático* que os meios escolhidos para a satisfações dos interesses sociais tenham aptidão para promover os resultados colimados.

Com efeito, a criação de uma política pública sem aptidão para produzir os efeitos dela esperados em nada contribui para a satisfação dos interesses sociais abrangidos pelo regime democrático. Quando muito, estas políticas servem apenas como fundamento retórico de governantes ímprobos, postos em justificativas dissociadas da realidade, com finalidade de escusarem-se da responsabilização por seus atos.

Por fim, nesse contexto contemporâneo de hegemonia do Executivo no exercício de poder, decorrente do processo histórico que originou o Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que a maior ofensa da atividade ao *princípio democrático* se vê na relação que mantém com o Poder Legislativo. Como se demonstrará no próximo item, o Executivo realiza verdadeira ingerência na função de representação do povo pelo Legislativo, seja pelo domínio da pauta legislativa ou pelo que se convencionou chamar de *fisiologismo político*.

2.3.2 - Violação ao princípio democrático na atividade do Legislativo

As técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais definem o que se chama de *sistema de governo*. São as particularidades destas técnicas que revelam se o sistema de governo adotado pelo Estado é *presidencial, parlamentar* ou *convencional*.

No Brasil, em atenção ao comando expresso no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o *sistema de governo* foi objeto de consulta popular em

1993, quando, realizado plebiscito para opção entre o *sistema parlamentar* e o *sistema presidencial*, decidiu-se pela manutenção do *presidencialismo*, já vigente à época.

Em cotejo com outros *sistemas de governo*, o *presidencialismo* pode ser identificado pelas seguintes características: ser típico de repúblicas, como a brasileira; ter autoridades político-governamentais (Presidente e Parlamentares) investidos em mandato por meio de processo democrático; ter o Presidente da República acumulando as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública; ter seu presidente eleito por voto direto do povo para cumprir mandato por tempo fixo, independentemente da vontade do órgão legislativo; ter órgão ou órgãos legislativos compostos por membros eleitos por voto direto do povo, para exercício de mandato com prazo fixo; ter órgão ou órgãos legislativos independentes do Poder Executivo, não se sujeitando à dissolução; apresentar Ministros de Estado como simples auxiliares do Presidente da República, por este nomeados e exonerados *ad nutum*; e ter plano de governo sob a exclusiva coordenação do Presidente da República, que o executará de acordo com seu juízo discricionário, sem submeter-se a fiscalização do Poder Legislativo, salvo em se tratando das questões financeiras e orçamentárias.

Verifica-se, assim, que a adoção do *presidencialismo* pelo Estado brasileiro se deu de modo a que houvesse Poderes Executivo e Legislativo mais independentes entre si, quais, atuando harmonicamente, pudessem desenvolver cada qual as funções governamentais que lhe foram constitucionalmente confiadas, a fim de satisfazer precipuamente os valores democráticos da igualdade e liberdade dos cidadãos brasileiros.

Contudo, na prática verifica-se que, muito em razão do modo peculiar de agir do Poder Executivo, os órgãos legislativos brasileiros vêm sofrendo limitações ao exercício das suas atividades finalísticas de representação, controle e elaboração de normas (ASSIS, 2012, p. 11).

Com efeito, embora haja questões ofensivas ao *princípio democrático* oriundas da atividade isolada do Poder Legislativo, como a *falta de concreção do ideário de representatividade do processo eleitoral*, a *infidelidade partidária* e o *modelo*

centralizador de poder decisório adotado nas Casas Legislativas; a maioria das infrações ao princípio democrático são decorrentes da fragilidade da divisão de funções com o Poder Executivo decorrente da própria ordem constitucional e da relação promíscua e deletéria entre os Poderes Executivo e Legislativo, que se convencionou chamar fisiologismo político.

2.3.2.1 – Da falta de concreção do ideário de representatividade imanente ao processo eleitoral

Como já exposto anteriormente, no regime democrático todo poder governamental é de titularidade do povo. Mas, como a democracia direta parece não ser possível na definição de todas políticas públicas, optou-se por um modelo democrático preponderantemente representativo, no qual a vontade do povo é manifestada por meio de representantes eleitos para esta finalidade. Nas palavras de José Afonso da Silva:

O que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador. (SILVA, 2009, p. 133)

Contudo, a simples investidura de representantes no poder governamental outorgado pelo povo não basta à configuração de uma democracia, mesmo que representativa. A democracia não se contenta com a existência de simples vínculo formal existente entre eleitores e representantes eleitos. Com efeito, a representação é apenas um instrumento adotado pelo regime democrático para propiciar a concreção de valores democráticos, não havendo democracia pelo simples fato de haver representantes.

Considerando-se o vínculo entre eleitores e representantes eleitos sob a perspectiva unicamente formal, de composição de governo por seleção de pessoas que exercerão o poder político-governamental, impende conclusão de absoluta insubsistência do instituto da representação quanto à realização dos valores democráticos.

Recorrendo ao aspecto histórico da questão, bem expresso por José Afonso da Silva, pode-se dizer até mesmo que o vínculo formal entre eleitores e representantes eleitos há muito tem servido para afastar o povo do governo, possibilitando a ação de governantes com interesses antidemocráticos, que atuam sob o manto de aparente democracia representativa:

O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo. [...] o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. (SILVA, 2009, p. 139)

Vê-se assim que a atividade governamental realizada pelos representantes eleitos pode ou não revelar a vontade popular. Ao aferimento da consagração ao *princípio democrático* na atividade governamental exercida pelo Poder Legislativo, não basta, pois, análise do vínculo entre eleitores e representantes eleitos sob a perspectiva unicamente formal.

Prova disto é o sistema de representação proporcional por meio dos partidos políticos, que formalmente possui maior aptidão para gerar melhor representatividade do povo que o sistema de representação majoritário, já que possibilita distribuição proporcional de correntes ideológico-partidárias nas Casas Legislativas, mas que na prática é maculado por uma completa dissociação da atividade dos parlamentares dos programas e diretrizes partidários pelos quais foram eleitos.

Assim, para que se afira a consagração ao *princípio democrático* na atividade governamental exercida pelo Poder Legislativo, faz-se necessário que se enfrente a questão adotando-se uma perspectiva substancial, que possibilite cotejo entre a vontade popular e a atividade governamental do Poder Legislativo. Somente assim poder-se-ia verificar se há concreção do ideário de representatividade imanente ao processo eleitoral de parlamentares.

Analisando-se a atividade dos parlamentares é possível verificar que, malgrado sejam eleitos para representar os interesses gerais do povo brasileiro, acabam por defender interesses de minorias dominantes, quando não tão somente seus próprios

interesses.

Esta situação fica clara se concebermos que no processo de formação das leis raramente se discute sobre a satisfação dos interesses sociais, havendo, desde a escolha da matéria a ser deliberada, uma primazia de questões voltadas à satisfação, quando não do Poder Executivo (como se verá adiante), de grupos de maior poder econômico, como grandes empresas.

Quanto a este ponto, faz-se importante esclarecer que não se condena todo e qualquer tipo de *lobbying*, não sendo apropriado que seja interpretado invariavelmente como sinônimo de corrupção. Contudo, também não se pode serrar os olhos para a atividade de compra de acessos e resultados, que envolvem corrupção e tráfico de influência, existente nas Casas Legislativas. Além disso, não existindo regulamentação do *lobbying* no Brasil, existe ampla liberdade de ação para lobistas, se não para corromper os agentes públicos, para violar o princípio democrático pela particularização de demandas.

Dessa forma, as leis acabam não sendo formadas para o atendimento dos interesses gerais da sociedade, mas para satisfação de interesses de minorias dominantes. José Afonso da Silva descreve tal situação com formidável clareza:

[...] a legislação nem sempre reflete aquilo a que a maioria do povo aspira, mas, ao contrário, em grande parte, busca sustentar os interesses da classe que domina o poder e que, às vezes, está em contraste com os interesses gerais da nação. As classes dirigentes, embora constituindo concretamente uma minoria, conseguem, pelo sistema eleitoral, impedir a representação, nos Parlamentos, da maioria do povo, razão por que, fazendo a maioria parlamentar, obtêm uma legislação favorável (SILVA, 2009, p. 131).

Pode-se concluir assim que, sob uma perspectiva substancial, não há concreção ao ideal de representatividade que é imanente ao processo eleitoral. De maneira geral, uma vez eleitos, os representantes do povo se afastam dos ideais de satisfação de valores democráticos defendidos durante o processo eleitoral, fazendo com que este se torne apenas um instrumento de abstrativização da relação entre o governo e o povo.

Evidencia-se assim uma falha da tradicional democracia representativa, que reduz a participação do povo no processo de exercício de poder ao momento em que o eleitor individual vota. Após as eleições, de um lado fica o cidadão que votou, sem qualquer meio de influência nas decisões políticas do governo, e, de outro, o agente político eleito, que, embora investido em representação popular, se desliga dos seus eleitores, não representando seus interesses (SILVA, 2009, p. 140).

2.3.2.2 – Da infidelidade partidária

O exercício de poder político pelos órgãos legislativos – em especial aqueles cujos cargos são preenchidos pelo *sistema proporcional* – deve refletir a escolha partidária realizada pelo povo por meio do processo eleitoral. Ou seja, para que, na prática, se realize a representação democrática pretendida pelos idealizadores do processo eleitoral, há necessidade da pessoa eleita desenvolver suas atribuições em atenção e nos limites dos ideários político-partidários sufragados pelo povo. Há necessidade, portanto, de *fidelidade partidária*.

Caso os parlamentares não respeitem os limites impostos pela orientação ideológica de seus partidos, viola-se o pressuposto básico do processo eleitoral realizado pelo *sistema proporcional*, de que, ao votar, o eleitor não dirige seu voto à pessoa do candidato, mas ao partido (ou coligação) ao qual é vinculado. Tem-se, nesse caso, a chamada *infidelidade partidária*.

No Brasil, a Constituição de 1988 aboliu a regra de perda de mandato por *infidelidade partidária*, que havia sido inserida na anterior, via da EC nº 01/69, após intensos debates parlamentares que se estendiam desde a década de 1950. Portanto, já se vão mais de 30 (trinta) anos que a *infidelidade partidária*, enquanto causa de perda de mandato, não ostenta *status* de norma constitucional.

Contudo, em 04 de outubro de 2007, na véspera de comemoração de 19 (dezenove) anos da promulgação da Constituição da República, ao analisar Mandados de Segurança que tratavam da matéria (MS 26.602, impetrado pelo PPS; 26.603, impetrado pelo PSDB; e 26.604, impetrado pelo DEM), o Plenário do STF decidiu que a titularidade do mandato pertence ao partido político, não à pessoa eleita.

Portanto, inobstante não haja regra expressa na Constituição da República que sustente a *infidelidade partidária* como hipótese de perda de mandato, desde 2007 a jurisprudência do STF passou a permitir que interessados jurídicos (partidos políticos e, subsidiariamente, suplentes e o Ministério Público Eleitoral) postulem pelo cargo do parlamentar que se desvie dos ideais políticos pelos quais foi eleito.

Em atenção e com remissão expressa a estes casos paradigmáticos julgados pelo STF em outubro de 2007, o TSE diligentemente editou a Resolução nº 22.610/2007, posteriormente alterada pela Resolução nº 22.733/2008, que tratam do processo de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária, cujo julgamento é de sua própria competência.

Ainda em 2008, o PSC ingressou com ADI contra as Resoluções nºs 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral, alegando, em breve resumo, que: ao atribuir a competência para examinar os pedidos de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária ao TSE e aos Tribunais Regionais Eleitorais, teria contrariado a reserva de lei complementar para definição das competências de Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais (art. 121 da Constituição); em razão das Resoluções terem inovado em matéria de perda de cargo eletivo, teria supostamente usurpado da competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral (arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição); por estabelecer normas de caráter processual, como as sobre petição inicial, instrução processual, prazo de resposta, efeitos da revelia, requisitos e direitos da defesa, julgamento antecipado da lide e distribuição do ônus da prova, as Resoluções teriam violado a competência legislativa da União sobre direito eleitoral.

Apesar da coerência da argumentação realizada pelo partido político demandante, quando do julgamento da ADI 3999, o Pleno do STF considerou constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral, fundamentando sua decisão no fato delas terem sido editadas em “contexto excepcional e transitório, tão-somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar”.

Ressalte-se, outrossim, que as referidas resoluções visaram regradar a perda de cargo eletivo no caso de *infidelidade partidária* mais visto nas Casas Legislativas, de *desfiliação partidária*. Com efeito, durante o período compreendido entre os anos de 1985 e 2001, 846 (oitocentos e quarenta e seis parlamentares, entre suplentes e titulares, desfiliam-se dos partidos pelos quais foram eleitos, na Câmara dos Deputados. Em média, 28,8% (vinte e oito inteiros e oito décimos por cento) dos que assumiram uma cadeira na Câmara dos Deputados, ou seja, quase 1/3 (um terço) dos Deputados Federais eleitos naquele período, trocaram de legenda durante o exercício do mandato (ASSIS, 2012, p. 11).

Mas, embora ocorram em números alarmantes, não só os casos de *desfiliação partidária* durante o exercício de mandato traduzem o fenômeno antidemocrático da *infidelidade partidária*. A própria Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), editada em regulamentação aos arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição da República, prevê expressamente o dever do parlamentar atuar de acordo com os “princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto” (art. 24). Ademais, a mesma lei impõe aos partidos políticos o dever de fixar em seus estatutos as regras sobre infidelidade e indisciplina partidárias, bem como sobre o processo de suas apurações e a aplicação das pertinentes penalidades (art. 15, V, e art. 25).

Ou seja, malgrado o constituinte de 1988 não tenha consagrado expressamente a *infidelidade partidária* como causa de perda de mandato eletivo, a jurisprudência e a legislação infraconstitucional o fez, possibilitando que, ao menos em caráter repressivo, sejam combatidas as infrações ao *princípio democrático* dela decorrente.

Todavia, os instrumentos repressivos da infidelidade partidária não bastam ao expurgo desse vício de representação do exercício do poder governamental, sendo certo que, como bem infere Luiz Gustavo Bambini de Assis em excelente análise sobre o Poder Legislativo brasileiro:

[...] a representação política encontra-se em crise [...] há um descompasso na interlocução entre o Parlamento e a sociedade, que passa a acreditar em projetos pessoais de políticos específicos quando, na verdade, deveria orientar seus votos de acordo com a ideologia partidária.

[...] a ausência da fidelidade por parte dos representantes do povo, além de desqualificar o Congresso e o processo legislativo, afasta a sociedade do processo decisório em relação às políticas públicas, justamente por desvirtuar o exercício da representação (ASSIS, 2012, p. 27).

2.3.2.3 – Do modelo centralizador de poder decisório adotado nas Casas Legislativas

A função de representação dos parlamentares fica também bastante prejudicada por uma questão de organização e funcionamento interna às Casas Legislativas. Na tentativa de racionalizar o funcionamento das Casas Legislativas, os regimentos internos desses órgãos firmam um modelo centralizador de poder, do qual decorre distribuição desigual de direitos e vantagens aos parlamentares.

Dessa distribuição desigual de atribuições e prerrogativas decorre o fato de que alguns agentes políticos das Casas Políticas, malgrado tenham sido investidos em mandato político por via idêntica à de seus pares, assumem papéis de destaque na definição e trâmite dos trabalhos legislativos. Exemplificativamente, pode-se citar como exemplo de concentração de poder as competências regimentalmente confiadas aos Presidentes de Casa Legislativa; Líderes de Blocos Parlamentares; Líderes de Governo; Colégios de Líderes; Presidentes de Comissões *et coetera*.

Esse modelo centralizador de poder político representa ofensa ao *princípio democrático*, vez que atua em detrimento do desenvolvimento das atividades legislativas em consagração à pluralidade de ideias ínsita ao regime democrático. Com efeito, quando apenas alguns possuem a condição de dirigir e influenciar os trabalhos, definindo inclusive o que será ou não objeto de deliberação, a democracia se enfraquece, já que não ocorre representação da vontade popular, mas imposição de vontade de uma minoria privilegiada.

Luiz Gustavo Bambini de Assis concebe tal ofensa ao regime democrático em sua tese de doutorado, defendendo que a solução do problema passa por uma

reforma política das Casas Legislativas, de modo a favorecer uma descentralização de poder:

A criação de um Legislativo mais homogêneo e descentralizado pode favorecer a proliferação de novas ideias e permitir uma maior discussão, não só entre os parlamentares, mas também entre eles e seus representados, sobre o futuro do Parlamento.

A descentralização certamente permitirá uma discussão mais democrática nas comissões, sejam elas permanentes, provisórias ou de inquérito, pois, na medida em que o parlamentar tiver um poder maior, em pé de igualdade com os líderes e presidentes de comissões ou partidos, ele poderá melhor exercer a função de representação (ASSIS, 2012, p. 56).

Outrossim, a infração ao *princípio democrático* pelo modelo centralizador de poder vigente, na vertente da ofensa à representação popular, pode também ser visto no fato de que o alijamento da maioria dos parlamentares do processo de definição da agenda do Legislativo estimular a ocorrência de consequências secundárias, como, por exemplo, a infidelidade partidária.

Ocorre que nem sempre o parlamentar opta por sua migração para outro partido em razão da alteração de seus próprios ideais políticos. Há casos em que, não encontrando interlocução com os dirigentes partidários e não conseguindo exercer a parcela de poder a eles confiada pelo povo, o parlamentar opta por mudar de partido em busca de melhores condições de trabalho.

Além disso, não se pode duvidar que a frustração dos parlamentares, decorrente da mínima ou nenhuma influência nas decisões políticas do Legislativo, possam também gerar desvios de finalidade. O fato de não existirem condições práticas de realizar as finalidades existenciais de seu cargo podem desencadear ideais secundários nos parlamentares, de satisfazer ao menos seus interesses particulares.

2.3.2.4 – Do domínio da pauta legislativa pelo Poder Executivo

O Poder Legislativo, visto da perspectiva da separação de Poderes, tem perdido seu poder político ante o aumento da influência do Poder Executivo na atividade legislativa. Se em suas origens o Legislativo surge para controlar as ações arbitrárias dos Monarcas, editando leis que até mesmo pelos governantes deveriam

ser cumpridas, hoje o que se vê é um controle do Executivo sobre a pauta do Legislativo, que a submete às suas vontades com a finalidade de mais livremente governar.

De maneira geral, esse assenhoreamento das atividades legislativas pelo Executivo é decorrência do desenvolvimento do próprio sistema de governo presidencialista em tempos de globalização, tendo sido até mesmo incorporado expressamente ao ordenamento jurídico. Por este motivo, alguns estudiosos, como Luiz Gustavo Bambini de Assis, defendem que a situação reflete uma necessidade estatal da atualidade, não devendo ser combatida pela via direta da retomada de domínio sobre as atividades legislativas, mas pelo cumprimento efetivo da outra função teleológica do Legislativo, de fiscalização e controle, prevista no inciso X do art. 49 da Constituição da República (ASSIS, 2012, pp. 59 e seguintes).

Todavia, o vislumbre doutrinário de uma possível solução do problema da ingerência do Executivo na pauta legislativa não afasta a conclusão de que o suposto desenvolvimento do sistema de governo presidencialista em tempos de globalização tem se dado de maneira ofensiva ao *princípio democrático*.

Muitos são os instrumentos constitucionais colocados à disposição do Executivo para que domine a pauta legislativa em detrimento do *princípio democrático*. A fragilidade da divisão de funções entre Poder Executivo e o Legislativo decorre da própria ordem constitucional, sendo possível citar, por exemplo: a possibilidade de iniciativa do Chefe do Executivo para PECs; as Medidas Provisórias; as Iniciativas privativas do Chefe do Executivo; o regime de urgência constitucional aplicável aos processos legislativos; a vedação de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa do Executivo; e, por que não, a possibilidade de edição de Decretos autônomos.

A teoria clássica informa que a função de legislar, inclusive pela elaboração e emenda de Constituições, pertence ao Poder Legislativo, órgão organicamente vocacionado a melhor representar a vontade do povo na formação de atos governamentais, cabendo ao Poder Executivo a mera execução de políticas introduzidas legislativamente no ordenamento jurídico.

Contudo, o desenvolvimento do sistema de governo presidencialista desnaturou a divisão de funções estatais originais, sendo que, hodiernamente, o Executivo tem se ocupado cada vez mais das atividades legislativas, até mesmo para desencadear processos alteradores do texto constitucional.

No Brasil a possibilidade do Presidente da República iniciar processo legislativo para emendar o texto constitucional possui previsão expressa no inciso II do art. 60 da Constituição da República. Nos termos do referido dispositivo, basta que o Presidente da República elabore um projeto de emenda à Constituição e o remeta ao Congresso, para que seja iniciado o processo necessário à alteração constitucional.

É interessante ressaltar que, contradizendo estranhamente a melhor aptidão do Legislativo para representar a vontade popular, a este Poder a Constituição impõe maior rigidez a iniciativa de propostas de emenda ao texto constitucional, exigindo, nos termos do inciso I do seu art. 60, subscrição da proposta por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Outrossim, em contra-argumento àqueles que dizem ser esta previsão de iniciativa do Presidente da República para PECs uma exigência prática decorrente da atual conjuntura internacional dos tempos de globalização, cabe esclarecer que nos Estados Unidos, enorme potência econômica mundial, a prerrogativa de emendar o texto constitucional é outorgada apenas aos membros do Congresso Nacional.

Tratando da possibilidade de ser emendada pelo Congresso, a Constituição norte-americana prevê no seu Artigo V:

The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.

Em livre tradução, apenas para fim de melhor compreensão da ideia defendida, esclarece-se que o Artigo V da Constituição dos Estados Unidos da América prevê a iniciativa de propostas para emendas à Constituição apenas para os órgãos legislativos estadunidenses. O processo legislativo de emenda à Constituição é desencadeado por proposta de 2/3 (dois terços) dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, ou por proposta de 2/3 (dois terços) dos órgãos legislativos dos Estados Federados. Em qualquer dos casos de propositura, as normas das emendas passarão a ter validade e eficácia de normas constitucionais, contanto que contem com ratificações de 3/4 (três quartos) dos órgãos legislativos dos Estados Federados, proferidas isoladamente ou em convenções reunidas para este específico fim.

Portanto, utilizando a Constituição norte-americana como exemplo, pode-se afirmar que, antes de espelhar uma exigência da atualidade, a possibilidade do Presidente da República iniciar processo legislativo para emendar o texto constitucional se mostra como uma ingerência do Executivo na função governamental de legislar, ofensiva ao *princípio democrático*.

Por outro lado, talvez sejam as Medidas Provisórias o instrumento mais deletério ao regime democrático, no que tange ao domínio da pauta legislativa pelo Poder Executivo. Por meio dela o Presidente da República (e os Governadores, se a Unidade Federativa assim o prever em sua Constituição) possui o poder de baixar normas, com força/efeito de lei a partir da data de sua publicação, submetendo-se apenas a procedimento de convalidação perante o Poder Legislativo.

É certo que as Medidas Provisórias devem ser editadas apenas em casos de relevância e urgência, mas, na prática, estes requisitos constitucionais sequer têm sido analisados com seriedade pelo Congresso Nacional. Uma vez vigente, o Legislativo tem o prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável por única vez, por mesmo prazo, para encerrar o processo de convalidação.

Aprovada pelas duas Casas Legislativas, com ou sem emendas, a Medida Provisória retorna à Presidência da República para, após manifestação de órgãos técnicos e Ministérios relacionados à matéria, ser sancionada ou vetada. Como dificilmente ocorre veto integral, normalmente se dá a conversão da Medida Provisória

em lei, como se fosse resultante de processo legislativo ordinário.

O instituto das Medidas Provisórias representa não somente um grande deslocamento de função legislativa para o Poder Executivo, mas um verdadeiro instrumento de controle do executivo sobre o processo legislativo, como um todo. Ocorre que não há um limite numérico para edições de Medidas Provisórias, podendo o Presidente da República expedir quantos atos desta natureza quiser, tumultuando e dominando a pauta do Legislativo.

Esse domínio do Executivo da pauta legislativa, por meio da edição de Medidas Provisórias, é sobremaneira eficaz em razão da previsão do §6º do art. 62 da Constituição da República, qual prescreve que, se elas não forem apreciadas em até 45 (quarenta e cinco) dias das suas publicações, entrarão em regime de urgência, sobrestando-se todas demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, até que se ultime suas votações.

Esse indevido domínio do Executivo sobre a pauta legislativa pela edição de Medidas Provisórias foi objeto de valoração jurídica em decisão do Pleno do STF na ADI nº 2213, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, da qual se transcreve a parte mais pertinente:

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarianismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. - Configuração, na espécie, dos pressupostos constitucionais legitimadores das medidas provisórias ora impugnadas. Conseqüente reconhecimento da constitucionalidade formal dos atos presidenciais em questão.

Ademais, no microsistema de domínio da pauta legislativa pelo Executivo, somam-se às Medidas Provisórias as iniciativas privativas do Chefe do Executivo. Assim, o Executivo acaba por agir em duas frentes diferenciadas no processo de formação das leis: propondo aquelas cuja iniciativa lhe é privativa e editando Medidas Provisórias (ASSIS, 2012, p. 38).

Como se não bastassem as previsões de iniciativa do Chefe do Executivo para PECs, de prerrogativa para editar Medidas Provisórias e de iniciativas privativas de leis para o Chefe do Executivo; a Constituição da República ainda previu o infame *regime de urgência constitucional*, aplicável aos processos legislativos de iniciativa do Presidente da República, por mera manifestação isolada de sua vontade.

Esse instituto de processo legislativo constitucional, previsto nos §§1º e 2º do art. 64 da Constituição da República, prevê que, havendo mera solicitação da Presidência da República, os projetos de lei de sua iniciativa entram em regime de urgência, passando a ter prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para serem apreciados. Assim como no caso das Medidas Provisórias, não havendo apreciação neste prazo, sobrestam-se todas demais deliberações legislativas, à exceção daquelas com prazo constitucional determinado, até que se ultime a apreciação do processo que tramita em regime de urgência.

A vedação de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa do Executivo, supostamente existente para que os parlamentares não gerem desequilíbrios financeiros no Estado, também pode ser considerada uma forma de limitação das funções legislativas exercidas pelos órgãos legislativos. A previsão do inciso I do art. 63 da Constituição da República impede que parlamentares realizem emendas que redundem em aumento de despesa nos projetos de lei de iniciativa do Executivo, mesmo que esse Poder tenha se esquecido de elaborá-los com a devida atenção a relevantes interesses sociais.

Outra previsão constitucional, que antes de contribuir para o domínio do Executivo sobre a pauta do Legislativo é expressão de verdadeira usurpação de função legislativa, é do inciso VI do art. 84 da Constituição da República, que confere

a possibilidade do Presidente da República expedir Decretos Autônomos, com força de lei, isoladamente, sem qualquer participação do Parlamento.

De acordo com o referido dispositivo constitucional, o Presidente da República pode expedir normas não regulamentares, ou seja, com fundamento direto na Constituição da República, contanto que seja com fim de conferir organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; bem como para extinguir funções e cargos públicos, quando vagos.

Todos estes instrumentos postos pela Constituição da República à disposição do Executivo para usurpar função legiferante e dominar a pauta legislativa exercem função deletéria sobre a democracia. Ocorre que suas utilizações redundam no domínio do Executivo, tido por órgão menos democrático, sobre o Poder Legislativo, que maior legitimidade tem para exercer poder político, dada a diversidade de representações de interesses sociais decorrentes de sua constituição orgânica, que lhe conferem melhor aptidão para satisfação de interesses populares.

2.3.2.5 – Do fisiologismo político

Em regimes democráticos, notadamente marcados pela divisão de funções de Estado, não é dado ao Chefe do Poder Executivo o absoluto exercício de poder governamental. Naqueles países que adotam o sistema presidencialista, como o Brasil, o Chefe do Executivo precisa criar condições de governabilidade, formando junto ao Poder Legislativo uma base de sustentação de suas pretensões, denominada coalização de governo.

Assim procede o Chefe do Executivo porque, malgrado tenha a sua disposição inúmeros instrumentos que submetem o processo legislativo à sua vontade, a efetivação das políticas públicas mais elementares por ele idealizadas ainda depende da aprovação do Congresso. A coalização de governo é, portanto, um pressuposto de governabilidade do Poder Executivo (ASSIS, 2012, 31).

Independentemente de onde se faz presente, a coalização de governo é caracterizada por uma composição de interesses do Chefe do Executivo e parlamentares, em um sistema marcado por concessões recíprocas de um Poder sobre as demandas do outro. O interessante é notar que, no Brasil, o presidencialismo de coalizão, não raras vezes, ultrapassa os limites da moralidade no trato da coisa pública, infringindo sobremaneira o *princípio democrático*.

No Brasil, as concessões realizadas pelo Chefe do Executivo para angariar apoio às suas pretensões políticas envolvem, exemplificativamente: nomeações de representantes partidários para cargos de Ministros de Estado, bem como de correligionários para direção de agências reguladoras, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; liberação de emendas ao orçamento realizadas por parlamentares e, posteriormente, tramitação mais ágil junto aos órgãos burocráticos para liberação dos pertinentes recursos financeiros; e, para não esquecer do recente caso do mensalão petista, julgado pelo STF, pagamento em dinheiro proveniente de malversação do erário.

Vê-se assim que, se em outros países o modelo de coalização governamental é adotado de forma que a relação entre Poderes sirva como meio exclusivo de realização das finalidades Estatais, ou seja, de satisfação de interesses sociais, no Brasil se dá de forma a solapar o regime democrático, fazendo avultar no processo político a satisfação de interesses regionais, locais ou até mesmo pessoais, de parlamentares individualizados.

Essa relação deletéria entre os Poderes Executivo e Legislativo, que se convencionou chamar *fisiologismo político*, é profícua na infração ao *princípio democrático*. Pode-se afirmar que dela decorrem várias consequências danosas ao regime democrático, como, exemplificativamente: o estímulo à infidelidade partidária; a omissão na função de controle do Legislativo; a perpetuação de políticos profissionais no poder; a atividade legislativa sem conotação político-partidária; a dissociação da vontade do povo da atividade parlamentar; e a institucionalização de crimes, como a corrupção e a lavagem de dinheiro.

2.3.3 – Consagração do princípio democrático na atividade jurisdicional

Como já se afirmou em anterior oportunidade, os magistrados, mesmo que selecionados em processo democrático, não se constituem representantes do povo. Isso, contudo, não afasta *per se* a possibilidade de decisões judiciais serem proferidas em consagração ao *princípio democrático*.

É verdade que, em regra, a atividade jurisdicional é desenvolvida em processos que atendem a um paradigma liberal do Estado Burguês, anterior ao Estado Democrático de Direito, caracterizado pela solução de conflitos individualizados. Nestes casos realmente não se vislumbra grande consagração ao *princípio democrático*, vez que a atividade estatal é desenvolvida como resposta à provocação de pessoas individualizadas, com a finalidade de satisfação de seus próprios interesses, que não ultrapassam a esfera jurídica daqueles envolvidos no processo.

Contudo, até mesmo a mais tradicional doutrina constitucionalista reconhece na ação popular um instrumento de *democracia direta* exercido pela via jurisdicional. Por meio desta antiga ação judicial, que deita origens no direito romano, o próprio cidadão pleiteia medida judicial para anular “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (art. 5º, LXXIII, da Constituição da República).

Neste caso, como a legitimidade ativa é conferida ao próprio cidadão, membro do povo que titulariza o poder governamental, a democracia é exercida diretamente, dispensando o instituto da representação. Por outro lado, o magistrado, como órgão inerte e imparcial que é, não exerce sua própria vontade ao proferir decisão, mas impõe crivo de procedibilidade à pretensão do cidadão, verificando a fidedignidade de suas alegações para aplicar o direito à espécie.

Hodiernamente, a ação popular já não é a única ação judicial com vocação democrática. Recentemente, a partir de movimentos jurídico-políticos desenvolvidos desde a década de 1970, foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio outras ações judiciais que têm como finalidade precípua a defesa de valores democráticos e direitos fundamentais. Nestas, a legitimação ativa não é conferida ao cidadão, motivo

pelo qual não se pode dizer que são instrumentos de *democracia direta*.

Por este motivo, nestas outras ações coletivas, a questão da representação ganha relevo para se concluir a respeito da consagração do *princípio democrático* pelo processo coletivo. Se nos Poderes Executivo e Legislativo as atividades de governo são exercidas por representantes do povo, eleitos para esta finalidade, e, de outra feita, a despeito de não serem representantes populares, os magistrados exercem atividade governamental, como seria possível qualificar a atividade jurisdicional em ações coletivas como de democracia representativa?

Ocorre que a questão da representação popular, necessária nos casos em que não há exercício de democracia direta, nos ritos judiciais se resolve de maneira diversa da vista nos Poderes Executivo e Legislativo. Nestes, os exercentes de poder governamental substituem a vontade popular, fazendo presumir-se que, quando se manifestam, o povo está se manifestando. Já no Judiciário, os exercentes de poder governamental não emitem juízos volitivos, mas tão somente técnico-jurídicos a respeito de pretensões postas em juízo.

Desta forma, diferindo-se da representação na atividade governamental exercida pelos Poderes Executivo e Legislativo, na atividade jurisdicional a representação democrática é deslocada da figura do agente público para entidades, públicas e privadas, e órgãos públicos, aos quais a lei confere finalidade existencial de defesa de valores democráticos. Pode-se afirmar assim que, na democracia representativa vista na atividade jurisdicional de tutela coletiva de direitos, a representação se dá, basicamente, por Entes e órgãos públicos criados com essa finalidade e por entidades constituídas por organização da sociedade civil, também criadas para esta finalidade.

Ademais, além da questão da representação e da finalidade precípua de satisfação de interesses sociais vistos nos valores constitucionais da igualdade e liberdade, há outras questões que precisam ser enfrentadas para que se conclua corretamente a respeito da possibilidade de consagração do *princípio democrático* na atividade jurisdicional de tutela coletiva de direitos. A complexidade do tema revela necessidade de abordagem aprofundada da questão, qual se faz em próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

DEMOCRACIA JURISDICIONAL BRASILEIRA

3.1 – Evolução democrática e desenvolvimento do processo coletivo no mundo

Em Atenas, no século V a.C., pela primeira vez houve a supressão de todo poder político superior ao do povo. Foi em questionamento dos mitos religiosos tradicionais que se colocou o homem como principal objeto de análise e reflexão, inclusive na política, para se instaurar um novo regime de poder, a democracia.

A utilização de leis escritas pela democracia ateniense foi a responsável pela superação da soberania de indivíduo, grupo ou classe no exercício de poder, em um inédito e histórico processo de valorização da liberdade do cidadão, que, 25 séculos mais tarde, culminaria inclusive no reconhecimento de direitos humanos universais (COMPARATO, 2003, p. 12).

As particularidades da democracia ateniense são tantas que, em primeiro momento, não permitem traçar relação direta entre os métodos jurisdicionais da época e o processo coletivo atual. Contudo, não se pode negar que o processo coletivo atual deita raízes na cultura democrática ateniense, já que nela a soberania popular era tão pronunciada ao ponto de que qualquer cidadão podia promover ações criminais (*apagogê*) contra os dirigentes políticos, quais, ao deixarem os cargos, eram obrigados a prestar contas de sua gestão perante o povo (COMPARATO, 2003, p. 42).

Portanto, ao se estudar o regime de democracia direta de Atenas, que quanto à atividade jurisdicional é marcado pela competência originária do próprio povo para julgar os dirigentes políticos, não há como se negar que pela primeira vez na história foram colocados em prática métodos judiciais de controle do poder político.

Na república romana a democracia não foi tão importante no controle do exercício de poder político. Nela vigorara um regime complexo que, não excluindo a participação democrática, envolvia também exercício de poder por cônsules e

senadores. Segundo Fábio Konder Comparato, “Foi esse ‘governo moderado’ da república romana, muito mais do que a Constituição (puramente idealizada) da Inglaterra, que inspirou de fato Montesquieu na composição do Livro XI, capítulo VI, de sua obra famosa” (COMPARATO, 2003, p. 43).

Malgrado a soberania popular tenha perdido espaço no processo político da república romana, se comparada àquela da democracia ateniense, alguns autores reputam ao direito romano a institucionalização do primeiro método processual de tutela de interesses coletivos. Trata-se do antecedente romano da atual ação popular, utilizado à época para defesa das *rei sacrae, rei publicae*. Da visão pura de república que se tinha no direito romano decorria o reconhecimento de um forte vínculo que ligava os cidadãos à coisa pública, concessivo de legitimidade para que aquele defendesse os bens públicos em processo jurisdicional (DIDIER JR, 2010, p. 23).

O brocardo latino *republicae interest quantum plurimus ad defendam suam causa* (interessa à República que sejam muitos os defensores de sua causa) revela o forte teor democrático das *actiones populares*, que conferiam ao cidadão comum a possibilidade de defender pessoalmente os interesses que, sendo de todos os cidadãos, ultrapassavam sua esfera individual de direitos.

Na Idade Média, marcada pela conquista de Constantinopla pelos turcos otomanos e conseqüentemente a queda do Império Romano do Oriente, adotou-se o modo de produção feudal em algumas regiões da Europa. Nestas, dispunham de poder jurisdicional os senhores feudais e a Igreja, quanto a negócios de eclesiásticos e a assuntos vinculados à matéria espiritual. Os servos agricultores, que compunham a maioria absoluta da população dos feudos, foram alijados do processo político, não havendo democracia ou processo coletivo.

É na Idade Moderna que a maioria da doutrina registra, no direito inglês, de sistema *common law*, a origem do processo coletivo tal como se configura na atualidade. Nesse, o primeiro modelo de demanda coletiva data do século XVII, quando os tribunais de equidade, chamados *Courts of Chancery*, passaram a admitir que determinados grupos de indivíduos tivessem seus interesses defendidos em juízo por representantes (ZAVASCKI, 2009, p. 23).

A evolução dos *Courts of Chancery* foi tímida no decorrer dos séculos. Apenas no século XIX, já na Idade Contemporânea, especificamente em 1873, o Parlamento do Reino Unido editou o *Supreme Court of Judicature Act*, responsável não só pela reorganização do sistema judicial inglês, excluindo a competência jurisdicional da Câmara dos Lordes, mas pela definição mais clara das demandas coletivas. Ainda assim a jurisprudência deu aplicação limitada ao instituto (ZAVASCKI, 2009, p. 24).

Pode-se dizer que o desenvolvimento do modelo de demanda coletiva na Inglaterra se deve em grande parte à Revolução Industrial, que, ao gerar uma massificação de relações (econômicas, sociais e culturais), redundante em coletivização de direitos, acabou por gerar também a necessidade de proporcional resposta judicial à nova espécie de conflitos de interesses (meta-individual).

Com o fenômeno de massificação, as relações humanas assumem caráter coletivo, passando a referir-se não mais a indivíduos, mas a grupos, categorias e classes de pessoas. Assim, como os conflitos de interesses também passaram a denotar características de massificação, o Judiciário foi praticamente compelido a exercer sua função pacificadora com maior eficiência, *in casu*, resolvendo as questões a si postas de forma molecularizada.

Neste momento histórico, vê-se um nítido movimento democrático que se aperfeiçoou via do Judiciário, vez que, em um cenário em que o governo se mostrou fortemente liberalista, o povo foi a Juízo para, em defesa própria, conter o ímpeto capitalista daqueles que controlavam os meios de produção, a fim de satisfazer interesses sociais.

O Judiciário passou então a atuar não somente para controlar o exercício de poder governamental, mas também para controlar as relações havidas entre as grandes formações econômicas privadas e o povo. Analisando o período histórico, assim se questiona Mauro Cappelletti sobre a possibilidade do Judiciário adotar ou não posição mais ativa em seara de relações entre os detentores de poder econômico e a população em geral:

Trata-se, de fato, de saber se os juízes estão em condições de se erigirem como controladores eficazes, não apenas dos 'ramos políticos' (do '*Big Government*'), mas também do outro 'gigantismo', frequentemente coligado e sobreposto ao estatal e não menos necessitado de controle: o gigantismo das formações econômicas e sociais, o '*Big Business*', o '*Big Labor*', a '*Big Organization*' – o gigantismo, em suma, que em todos os setores, inclusive no privado, é próprio das sociedades contemporâneas, significativamente definidas como '*corporate societies*' (CAPPELLETTI, 1999, p. 60).

Portanto, em decorrência da Revolução Industrial, o Judiciário, além de tutelar coletivamente interesses relacionados a políticas públicas, passou a atuar também no controle de relações privadas de dimensão meta-individual. Afinal, nas palavras de Mauro Cappelletti, "tanto em face do *Big Business* quanto do *Big Government*, apenas um *Big Judiciary* pode se erigir como guardião adequado e contrapeso eficaz" (CAPPELLETTI, 1999, p. 61).

Pode-se dizer que, à época, o processo coletivo se desenvolveu de forma congruente com a democracia, não no sentido de possibilitar simplesmente a participação de representantes de classes no processo jurisdicional, mas por possibilitar a tutela de interesses comuns a parcelas consideráveis do povo. Se, por um lado, o trabalhador, expressão individual do povo, foi massacrado pela perda do controle do modo de produção decorrente da Revolução Industrial, por outro, foi agraciado com meio jurisdicional de defesa de interesses sociais.

Contudo, é no século XX que se pode verificar com mais clareza a coincidência histórica existente entre a evolução da democracia e o desenvolvimento do processo coletivo no mundo, tanto em razão do processo de constitucionalização de direitos sociais ocorrido na época, quanto pelo aperfeiçoamento do modelo inglês de demandas coletivas havido nos Estados Unidos.

Pode-se inferir de estudos de Mauro Cappelletti, que o desenvolvimento do processo coletivo deita raízes na constitucionalização de direitos sociais, com a edição de normas que exigem do Estado, antes de simples abstenção, intervenção ativa para efetivação de direitos.

Segundo o doutrinador, ante essa nova função do Estado, de satisfação de interesses sociais do povo, não pôde o Judiciário escapar à sua vocação de fazer

respeitar os direitos legislativamente criados (CAPPELLETTI, 1999, pp. 41 e 42).

É manifesto o caráter acentuadamente criativo da atividade judiciária de interpretação e de atuação da legislação e dos direitos sociais. [...] nessas novas áreas abertas à atividade dos juízes haverá, em regra, espaço para mais elevado grau de discricionariedade e, assim, de criatividade, pela simples razão de que quanto mais vaga a lei e mais imprecisos os elementos do direito, mais amplo se torna também o espaço deixado à discricionariedade nas decisões judiciárias (CAPPELLETTI, 1999, p. 42).

Mas a dura realidade da história moderna logo demonstrou que os tribunais – tanto que confrontados pelas duas formas acima mencionadas do gigantismo estatal, o legislativo e o administrativo – não podem fugir de uma inflexível alternativa. Eles devem de fato escolher uma das duas possibilidades seguintes: a) permanecer fiéis, com pertinácia, à concepção tradicional, tipicamente do século XIX, dos limites da função jurisdicional, ou b) elevar-se ao nível dos outros poderes, tornar-se enfim o *terceiro gigante*, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviatanesco administrador (CAPPELLETTI, 1999, pp. 46 e 47).

A partir da instituição de direitos sociais, viu-se um agigantamento do Estado, especificamente dos Poderes Legislativo – responsável pela criação de finalidades, princípios e programas sociais – e Executivo – responsável pela intervenção ativa na esfera social, a fim de satisfazer os direitos a ela atinentes. Desse inchaço do Legislativo e Executivo, conseqüentemente, decorreu a necessária assunção, por parte do Judiciário, de nova função finalística, de controle de políticas públicas.

Com efeito, foi no século XX que, especialmente, deu-se fenômeno da expansão do direito legislativo, tanto nos países de “Common Law” quanto nos países de “Civil Law”, qual, ulteriormente, constitui-se como uma das principais causas do fenômeno da expansão do direito jurisprudencial. Segundo Mauro Cappelletti, “Na verdade, a expansão do papel do judiciário representa o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de ‘*checks and balances*’, à paralela expansão dos ‘ramos políticos’ do estado moderno (CAPPELLETTI, 1999, p. 19).

Ao aumento da atividade legislativa, correspondeu um proporcional aumento das funções jurisdicionais. Ocorre que, como as leis, em regra, têm como característica serem genéricas e abstratas, ou seja, criadas para encampar a maior gama possível de hipóteses fáticas assemelhadas, as múltiplas particularidades dos casos concretos sempre deixam lacunas, incertezas e ambiguidades, que invariavelmente demandam atividade judiciária para serem resolvidas (CAPPELLETTI, 1999, pp. 20 e 21).

Por outro lado, também no século XX, a experiência inglesa de demandas coletivas, iniciada com as antigas *Courts of Chancery*, teve grande ressonância e desenvolvimento nos Estados Unidos da América, originando a moderna ação de classe (*class action*). Nesse contexto histórico, destacam-se a *Rule 23* das *Federal Rules of Civil Procedure*, editada em 1938, e sua reforma, datada de 1966.

Com a *Rule 23* passou a se admitir a legitimidade de um ou mais representantes de uma classe para promover defesa judicial dos interesses de todos seus membros. Contudo, a norma não previu tal legitimidade de forma irrestrita, condicionando-a à verificação de que: 1º - o litisconsórcio ativo seja inviável, na prática; 2º - as questões postas em juízo digam respeito à toda classe; 3º - as pretensões sejam tipicamente de classe, ou seja, coletivas; e 4º - os representantes demonstrem condições de defender os interesses comuns eficazmente⁹.

Da *Rule 23* também se infere a possibilidade de se promover duas espécies distintas de *class action*: uma de natureza meramente declaratória, da qual podem decorrer provimentos com mandados de fazer ou não fazer, chamadas de *injunctive class actions*; e outra cujas pretensões ostentam natureza indenizatória de danos materiais individualmente sofridos, chamadas de *class actions for damages* (ZAVASCKI, 2009, p. 26).

Nos países que adotam o sistema da *civil law*, somente a partir da década de 70 do século XX começaram a aflorar novos institutos de tutela coletiva, reflexivos da preocupação com a completa inaptidão dos métodos processuais tradicionais para resolver situações de lesividade em grande escala, cujos efeitos ultrapassam a esfera jurídica de único indivíduo (ZAVASCKI, 2009, p. 27).

Na prática foram as situações ofensivas ao equilíbrio do meio ambiente e aos direitos dos consumidores que redundaram na reforma dos sistemas processuais de

⁹ - “**(a) Prerequisites to a Class Action.** One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all only if
(1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable,
(2) there are questions of law or fact common to the class,
(3) the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class,
 and
(4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class.”

países de *civil law*. São dignas de nota a experiência francesa da *Loi Royer*, datada de 1973 e reformada em 1988, e a *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* (Lei 20/84), da Espanha, que conferiram às associações legitimidade ativa para que promovessem demandas coletivas para defesa de interesses coletivos de consumidores (ZAVASCKI, 2009, p. 29).

Pela exposição realizada pode-se concluir que a evolução do processo coletivo se deu, supostamente, *pari passu* com o desenvolvimento da democracia. Assim como esta, o processo coletivo se desenvolveu de um modelo de participação do povo no poder para outro que, além de possuir finalidade participativa, presta-se precipuamente à satisfação de direitos fundamentais.

Contudo, há de se registrar que essa relação entre a evolução democrática e o desenvolvimento do processo coletivo no mundo não se deu de maneira linear. De maneira aparentemente contraditória, o liberalismo e o iluminismo, que contribuíram para a democratização das nações, acabaram por influenciar o desenvolvimento de um modelo de atividade jurisdicional pautado pela satisfação de direitos individuais, notadamente patrimonialistas.

Assim, a partir do século XVII, com a cristalização das ideias de propriedade individual e autonomia da vontade, houve a configuração de um direito de agir como prerrogativa exclusiva do titular do direito privado, excluindo a possibilidade de se tutelar direitos coletivos pela via jurisdicional. Como bem expõe Fredie Didier Jr, “Nesse projeto jurídico não havia mais espaço para o direito da coletividade no sistema, as preocupações sistemáticas voltavam-se apenas para o indivíduo, a formação de sua personalidade jurídica, seus bens, suas relações familiares e a sucessão patrimonial” (DIDIER JR, 2010, p. 24).

3.2 – A coincidência histórica entre a redemocratização brasileira e o desenvolvimento do processo coletivo no Brasil

O Código Civil de 1916, idealizado por Clóvis Beviláqua, propunha não só a independência jurídica do Brasil em relação a Portugal, mas a adoção de um sistema processual marcadamente individualista, que afastava a possibilidade de adoção de

métodos para tutela coletiva de direitos. Sob a perspectiva processual, vê-se que o direito civil brasileiro foi moldado de acordo com o paradigma liberal, centrado no pressuposto individualista de que apenas ao titular do direito é permitido pleitear seu cumprimento pela via judicial (DIDIER JR, 2010, pp. 24 e 25).

A única exceção que se faz a esta tendência do direito brasileiro foi trazida pela Constituição de 1934, qual, tendo dada destaque à questão social do Brasil, consolidou alguns direitos democráticos de participação popular no processo político, prevendo, inclusive, a ação popular pela primeira vez, nos seguintes termos:

Art. 13 [...]

Item 38. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Contudo, esta previsão isolada não teve o condão de alterar o modelo liberal privatista de sistema processual adotado pelo país. Prova disto é que, já em 1973, após alternâncias entre regimes democráticos e ditatoriais, o então novo Código de Processo Civil previu em seu art. 6º que somente ao titular do direito é permitido pleitear seu cumprimento por via da ação. Ou seja, a despeito de à época ainda haver a ação popular prevista constitucional e infraconstitucionalmente¹⁰, o CPC ainda adotava a regra da legitimidade de agir restrita à pessoa que teve sua esfera jurídica de direitos atingida, sem abertura para a existência de processos coletivos.

A abertura do sistema processual brasileiro para legitimar órgãos e entidades para a defesa de interesses coletivos só teve início com o processo de redemocratização ocorrido a partir de meados dos anos 1970. Nesta época, por influência de processualistas italianos, o ativismo de doutrinadores como Barbosa Moreira, Kazuo Watanabe, Ada Pellegrini Grinover e Waldemar Mariz Oliveira Junior redundou na edição da Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, verdadeiro marco na criação de instrumentos processuais de tutela coletiva (DIDIER JR, 2010, pp. 27 e 28; e ZAVASCKI, 2009, p. 30). Com efeito, a Lei nº 7.347/1985, também chamada de Lei da Ação Civil Pública, inaugurou verdadeiro subsistema de processo civil,

¹⁰ - Após a Constituição de 1934, a ação popular foi mantida em todas as Constituições nacionais ulteriores, à exceção da Lei Maior de 1937. Além disso, foi regulamentada pela Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965 (Nunes Júnior, p. 131).

extravagante ao CPC, voltado especificamente à tutela de direitos coletivos.

Posteriormente, consolidando o processo de redemocratização brasileiro, foi promulgada a Constituição da República de 1988, que consolidou expressamente, com a marca da sua superior hierarquia, diversos direitos essencialmente coletivos, como o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225); o direito à preservação do patrimônio cultural (art. 216); à manutenção da probidade administrativa (art. 37, §4º) e à proteção do consumidor (art. 5º, XXXII) (ZAVASCKI, 2009, p. 30).

Igual sorte mereceram os instrumentos para tutela coletiva de direitos, como a ação popular, que teve alargado o âmbito de aplicação para abarcar direitos transindividuais (moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural), e a ação civil pública, que teve sua lei de 1985 recepcionada, conferindo-se ao Ministério Público a legitimidade necessária à defesa de qualquer espécie de direitos coletivos. Além disso, a nova Constituição conferiu legitimação a entidades associativas (art. 5º, XXI) e sindicais (art. 8º, III) para defesa de direitos coletivos de seus filiados, assim como a partidos políticos com representação no Congresso Nacional, às organizações sindicais, às entidades de classe e às associações para impetrar mandado de segurança coletivo “em defesa dos interesses de seus membros ou associados” (art. 5º, LXX, “b”) (ZAVASCKI, 2009, p. 31).

Após a promulgação da Constituição da República, foi editada a Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, que, sob o pretexto de disciplinar ações coletivas no âmbito das relações de consumo, acabou por ser aclamado pela doutrina especializada como um pequeno código de processo coletivo.

Analisando-se pelo viés histórico, pode-se afirmar que, no Brasil, essa mudança paradigmática do sistema processual, que adotava um modelo liberal privatista e passou a possibilitar a defesa de interesses coletivos, só se tornou possível em razão do processo de redemocratização pelo qual o país passava. Nas palavras de Fredie Didier Jr:

Ora, a revolução processual provocada pelas tutelas coletivas só foi possível no Brasil em razão das aptidões culturais e do contexto histórico em que estava emergente o Estado Democrático Constitucional de 1988, consolidado

na Carta Cidadã. Esta pequena exposição leva à percepção de que o processo, assim como o direito, tem uma conformação histórica (DIDIER JR, 2010, pp. 29 e 30).

Essa verdadeira revolução pela qual passou o sistema processual brasileiro permite o vislumbre de que há uma relação direta entre o processo evolutivo da democracia e o desenvolvimento do processo coletivo. Este pode servir tanto à tutela pura e simples de direitos fundamentais, enquanto expressões de valor democrático, quanto à participação do povo na atividade político-governamental, como se verá pormenorizadamente adiante.

3.3 - Processo coletivo como espécie de processo democrático

Pode-se conceituar democracia como sendo um regime político caracterizado pela atividade estatal ser exercida pelo povo, direta ou indiretamente, visando a garantia de eficácia de direitos fundamentais decorrentes dos valores de igualdade e liberdade. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República, qual prescreve ser do povo a titularidade do poder político, se harmoniza perfeitamente com os objetivos de nossa república democrática, expressos nos incisos do art. 3º da mesma Carta como sendo de garantir o desenvolvimento nacional; construindo-se uma sociedade livre, justa e solidária; livre de pobreza e marginalização; com mínimas desigualdades sociais e regionais; onde se promova o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Partindo-se das premissas fixadas no parágrafo anterior, pode-se concluir que, para se qualificar uma atividade estatal de democrática, faz-se necessário, basicamente, que o poder político seja exercido pelo povo, diretamente ou por representantes, no sentido de se satisfazer interesses socialmente relevantes, decorrentes da dignidade da pessoa humana e dos valores de igualdade e liberdade. Portanto, a afirmação de que o processo coletivo pode se mostrar como espécie de processo democrático exige necessariamente que se responda algumas questões, relacionadas principalmente à *possibilidade de exercício de poder político pelo povo* e à *aptidão das tutelas jurisdicionais coletivas satisfazerem interesses sociais relevantes*.

3.3.1 – Exercício de poder político pelo povo no processo coletivo

Mercê do previsto no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República, de que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, pode-se dizer – e, como visto, assim concorda José Afonso da Silva – que a democracia brasileira é do tipo *participativa* ou *semidireta*. Ou seja, no Brasil, de maneira geral o povo exerce seu poder político-governamental indiretamente, por meio de representantes, mas também diretamente, por meio de alguns instrumentos democráticos especiais.

Assim, o povo exerce seu poder político-governamental por meio de instrumentos de democracia direta e indireta. Os instrumentos de democracia direta, que se caracterizam pela participação pessoal dos cidadãos na formação dos atos de governo, são poucos, resumindo-se, de acordo com a maior parte da doutrina, na *iniciativa popular* de projetos de lei (art. 14, III, da CRFB); no *referendo popular* (art. 14, II, da CRFB); no *plebiscito* (art. 14, I, da CRFB); na fiscalização popular das finanças municipais (art. 31, §3º, da CRFB); na cogestão popular em órgãos de seguridade social (art. 194, VII, da CRFB); e na cogestão popular no ensino público (art. 206, VI, da CRFB).

Há autores, como José Afonso da Silva, que, mesmo timidamente e sem maiores explicações, somam a esta pequena lista de instrumentos de democracia direta a *ação popular*, uma espécie de ação judicial de processo coletivo, o que muito interessa a esse trabalho (SILVA, 2009, pp. 141 e 142). Serve-se das palavras do doutrinador para melhor definir *ação popular*:

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual *qualquer cidadão* fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: *todo poder emana do povo*, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*. Sob esse aspecto é uma *garantia constitucional política*. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas. Mas ela é também uma *ação judicial* porquanto consiste num meio de invocar a atividade jurisdicional visando a correção de nulidade de ato lesivo; (a) ao patrimônio público ou de

entidade de que o Estado participe; (b) à moralidade administrativa; (c) ao meio ambiente; e (d) ao patrimônio histórico e cultural (SILVA, 2009, pp. 462 e 463).

Pelo excerto doutrinário percebe-se que José Afonso da Silva defende a ideia de ser a *ação coletiva* um complexo instrumento processual, caracterizado por ser concomitantemente uma ação judicial e um método de exercício direto de poder político pelo cidadão.

Quanto à afirmação de ser ação judicial não há maiores questionamentos a serem feitos, mesmo porque, como se sabe, a *ação popular* tramita como qualquer outro processo judicial, perante um juízo que se manifesta decisoriamente a respeito de uma pretensão adrede resistida. Com efeito, assim como pode exercer direito a qualquer outra ação judicial, por meio do exercício da ação popular o cidadão provoca o Poder Judiciário a fim de prevenir ou corrigir atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Por outro lado, quanto à afirmação de ser a *ação popular* um instrumento democrático de participação direta na formação de atos de governo, restam vários questionamentos, mesmo porque José Afonso da Silva apenas a faz sem tecer maiores argumentos lógico-jurídicos que pudessem ajudar a sustentá-la. De toda sorte, parece ser possível inferir das palavras do doutrinador que a *ação popular* seria um método de participação popular no governo em razão de seus objetos e, outrossim, da sua aptidão para, por meio de decisão judicial, produzir efeitos concretos na esfera político-governamental do Estado.

Ainda que não haja maiores aprofundamentos em relação ao caráter democrático desse remédio constitucional, se, em razão de seus objetos e aptidão para gerar efeitos na esfera governamental, José Afonso da Silva reconhece na ação popular um instrumento democrático de participação direta do povo na governança estatal, também há de se reconhecer nas demais ações coletivas o mesmo caráter democrático, mesmo que para qualificá-las como instrumentos de participação indireta.

Sem dúvida a inclusão da *ação popular* no rol de instrumentos de democracia direta por José Afonso da Silva em muito contribui para se concluir a respeito do caráter democrático das demais ações coletivas. Contudo, sabendo que a este desiderato não basta simples afirmação infundada, faz-se necessário maior aprofundamento sobre o tema.

Diferentemente dos instrumentos de *democracia direta*, mediante os quais o cidadão participa diretamente dos processos de formação dos atos de governo, os instrumentos de *democracia indireta* apresentam a representação como elemento básico de funcionalidade. Ou seja, na *democracia indireta*, os cidadãos não participam diretamente da governança estatal, mas somente por intermédio de representantes legitimamente investidos em poder político.

No Brasil foi criada uma série de instituições que disciplinam a participação indireta do povo no processo político, definindo-a como periódica e formal. Essas instituições, que podem ser exemplificadas pelos partidos políticos, sistema eleitoral e eleições, consistem em um conjunto de técnicas positivadas com a finalidade precípua de possibilitar ao povo a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por meio delas garante-se (supostamente) ao povo que seus representantes eleitos irão desempenhar suas atribuições políticas de acordo com os ideários político-ideológicos por ele adrede escolhidos.

Contudo, como já se defendeu, mesmo adotando-se mecanismos como a atuação partidária livre, o sistema eleitoral e as eleições por sistemas majoritário e proporcional, o instituto da representação por agentes políticos do Executivo e Legislativo é costumeiramente violado, dissociando-se as decisões político-governamentais da vontade popular. Geralmente a representação realizada no âmbito do Executivo e Legislativo carece de concreção, apresentando uma existência puramente formal, que confere apenas aparente legitimidade ao exercício de poder pelos mandatários políticos.

No processo coletivo não se pretende conferir concreção ao instituto da representação pela adoção de mecanismos como partidos políticos e eleições, mas em virtude de previsões constitucionais e legais, que concedem a órgãos e entidades

a legitimidade para atuar em nome do povo ou parcela deste, de acordo com suas funções existenciais previstas em seus atos de criação. Pode-se dizer, assim, que esses órgãos e entidades são investidos em poder político-representativo por previsão legal.

São diversos os dispositivos da Constituição da República que preveem a legitimidade ativa de órgãos e entidades para a propositura de ações coletivas. Exemplificativamente, o inciso III do art. 129 previu a legitimidade do Ministério Público para propositura da ação civil pública; enquanto que o inciso LXX do art. 5º previu a legitimidade de partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe e associação legalmente constituída para impetrar mandado de segurança coletivo.

A legislação infraconstitucional também se ocupa de regradar a legitimidade ativa de órgãos e entidades para a propositura de ações coletivas. Exemplificativamente, o CDC prevê nos incisos do art. 82 a legitimidade concorrente do Ministério Público, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades e órgãos da Administração Pública direta e indireta, e associações legalmente constituídas para a propositura de ações coletivas em geral; a LACP prevê nos incisos do art. 5º a legitimidade do Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e associações constituídas na forma da lei para a propositura de ação civil pública; e a Lei nº 12.016/09 repete os termos do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República, conferindo legitimidade a partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe e associação legalmente constituída para impetrar mandado de segurança coletivo.

Em atenção ao exposto nos últimos parágrafos, na tentativa de sistematizar as opções do legislador para representação popular perante o Judiciário, pode-se afirmar que o rol de representantes legalmente legitimados à defesa das pretensões coletivas em juízo é composto por: Ministério Público; Defensoria Pública; Entes e órgãos da Administração Direta; Entidades da Administração Indireta; Entidades privadas

associativas, dentre as quais se inclui os Partidos Políticos¹¹.

De maneira geral não se discute a legitimidade do Ministério Público para demandas coletivas, sobretudo para aquelas que versem sobre direitos difusos e direitos coletivos em sentido estrito. Contudo, houve alguma discussão doutrinária e jurisprudencial sobre legitimidade do Ministério Público para demandas coletivas que versem sobre direitos individuais homogêneos.

Existe uma teoria restritiva da legitimidade do Ministério Público para ações coletivas, segundo a qual, em razão da inexistência de previsão expressa na Constituição da República ou na legislação infraconstitucional para que o *Parquet* defenda direitos patrimoniais disponíveis, pertencentes a titulares individuais, o órgão não teria legitimidade para defesa de direitos individuais homogêneos em juízo.

Contudo, a questão parece ter sido superada por recente decisão unânime do Plenário do STF em sede de Recurso Extraordinário Representativo de Controvérsia nº 631.111/GO, que fixou o entendimento de que Ministério Público detém legitimidade para ajuizar ação coletiva em defesa dos direitos individuais homogêneos de beneficiários do seguro DPVAT¹², dado o interesse social qualificado presente na tutela dos referidos direitos subjetivos.

Portanto, de acordo com o Plenário do STF, mesmo que no caso concreto se possa estratificar o direito individual homogêneo para nele se vislumbrar as características de disponibilidade e individualidade dos direitos individuais agrupados, a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a ação coletiva pode ser existente, contanto que as particularidades do caso concreto denotem relevância social, ou seja, forte presença do interesse público primário.

Até 2007 predominava na doutrina e jurisprudência que a Defensoria Pública não possuía legitimidade para demandas coletivas. Contudo, a Lei nº 11.448/07 deu

¹¹ - No caso excepcional da ação popular, não há representação do povo por legitimado coletivo, vez que nela o cidadão comparece pessoalmente, como indivíduo titular de direitos políticos, para defender interesses coletivos em nome próprio.

¹² - Seguro obrigatório, por força da Lei nº 6.194/74, voltado à proteção das vítimas de acidentes de trânsito.

nova redação ao inciso II do art. 5º da LACP, qual passou a prever expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública¹³.

No mesmo ano, essa atribuição foi questionada no STF, via da ADI 3943, pela CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, sob a alegação de que, tendo sido criada para atender cidadãos sem condições de se defender judicialmente, não poderia ser conferida à Defensoria Pública legitimação para defesa de interesses coletivos, já que nestes os indivíduos que compõem a coletividade são, em regra, indeterminados.

Entretanto, no curso do processo, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 80 de 04 de junho de 2014, qual deu nova redação ao art. 134 da Constituição da República, conferindo à Defensoria Pública a competência para a defesa judicial de direitos coletivos.

Cerca de 01 (um) ano após a promulgação da Emenda Constitucional nº 80/14, contrariando a pretensão da CONAMP, o Plenário do STF, por unanimidade, julgou improcedente a ADI 3943, considerando constitucional a atribuição conferida à Defensoria Pública pela Lei nº 11.448/07, de propor ação civil pública.

A Ministra Cármen Lúcia, Relatora da ADI, ressaltou em seu voto que o aumento de atribuições da Defensoria Pública amplia o acesso à Justiça e é perfeitamente compatível com a Lei Complementar 132/2009 (Lei Orgânica da Defensoria Pública) e com as alterações à Constituição Federal promovidas pela Emenda Constitucional 80/2014.

De toda sorte, deve ser atendido o requisito da pertinência temática, ou seja, para que se reconheça a legitimidade da Defensoria Pública para a ação coletiva, faz-se necessário que esta concorra para a realização das suas finalidades institucionais do órgão, previstas no *caput* do art. 134 da Constituição da República, de assistência jurídica integral e gratuita aos “necessitados”.

¹³ - Em atenção ao princípio do microsistema de processo coletivo, que prevê aplicação integrada de todas leis que regem a tutela coletiva, ao prever a legitimação da Defensoria Pública para propor ACP, a Lei nº 11.448/07 acabou por conferir legitimidade para o órgão propor qualquer ação coletiva.

A palavra “necessitados”, no contexto do art. 134 da Constituição da República, deve ser compreendida de maneira a englobar não somente os economicamente hipossuficientes, mas também os juridicamente hipossuficientes, como aqueles que necessitam de curador especial no processo civil – *em casos de revelia por citação ficta por edital ou por hora certa* – e defensor dativo no processo penal – *em casos em que o réu não constitui defensor*.

Portanto, para que se configure a legitimidade ativa da Defensoria Pública nas ações coletivas, faz-se necessário que estas versem sobre direitos de titularidade de coletividades compostas, ainda que não integralmente, por indivíduos em condição de hipossuficiência econômica ou jurídica.

Todos *Entes Públicos da Administração Direta* – entenda-se: União; Estados; Distrito Federal; e Municípios –; *Entidades Públicas da Administração Indireta* – entenda-se: Autarquias; Fundações; Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista –; e *órgãos públicos* – entendidos como unidades abstratas pertencentes a uma entidade estatal, dotadas de atribuições próprias, mas sem personalidade jurídica – precisam demonstrar pertinência temática para que se configure a legitimidade para propositura de ação coletiva. Ou seja, para demandar direitos coletivos, Entes da Administração Direta, Entidades da Administração Indireta e órgãos públicos precisam demonstrar que o objeto da ação coletiva possui relação direta com suas finalidades existenciais.

A legitimidade das entidades associativas privadas para propositura de ações coletivas se submete não somente ao requisito da demonstração de pertinência temática, mas também ao requisito de pré-constituição e funcionamento há pelo menos 01 (um) ano, nos termos da lei civil. Ressalte-se, outrossim, que, mercê do §4º do art. 5º da LACP e do §1º do art. 82 do CDC, este requisito do tempo mínimo de pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando houver manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância social do bem jurídico a ser defendido em juízo.

Registre-se que ao se referir a entidades associativas privadas, faz-se alusão não apenas às associações civis qualificadas no art. 53 do Código Civil, mas a qualquer entidade de caráter associativo, como sindicatos, entidades de classe, cooperativas e partidos políticos.

A despeito da legitimação dos representantes em processos coletivos ser realizada por critérios objetivos fixados antecipadamente por lei, há doutrinadores, como Fredie Didier Jr, que pugnam por um *controle de representatividade* a ser realizado pelo magistrado, já durante o trâmite da ação coletiva. A ideia defendida *de lege ferenda* pelo doutrinador faz bastante sentido, se não somente pela perspectiva processual que defende, também em razão de se otimizar a consagração do *princípio democrático*.

Esse controle de representatividade seria realizado a exemplo do instituto norte-americano do *adequacy of representation*, aplicáveis às *class actions*, consistindo na atividade judicial de verificação da capacidade técnica e prática dos representantes legais da coletividade de defender os relevantes interesses sociais postos em juízo. Sua inteligência reside na justiça social que subjaz ao impedimento de que a coletividade substituída no processo coletivo não seja prejudicada por uma má atuação do representante legal da coletividade.

Pela perspectiva processual, defende Fredie Didier Jr que o controle de representatividade seria uma garantia do devido processo legal coletivo. Utilizando-se de excertos da doutrina de Antônio Gidi, o doutrinador assim expõe suas ideias:

[...] como corretamente entendeu parcela da doutrina, a despeito de não existir expressa previsão legal nesse sentido, o 'representante adequado' para as ações coletivas é uma garantia constitucional advinda do devido processo legal coletivo, esfera na qual 'os direitos de ser citado, de ser ouvido e de apresentar defesa em juízo são substituídos por um direito de ser citado, ouvido e defendido através de um representante. Mas não através de um representante qualquer: o grupo deve ser representado em juízo por um representante adequado. (DIDIER JR, 2010, p. 215).

Analisando-se pelo viés que mais interessa ao presente trabalho, pode-se defender que o controle de representatividade propiciaria até mesmo uma otimização da consagração do *princípio democrático*. Ocorre que, como a coisa julgada nos

processos coletivos em regra se estende a toda coletividade representada em juízo, *pro et contra* (seja ela favorável ou contrária à coletividade), faz-se necessário que a representação, principalmente a realizada por entidades associativas privadas, seja controlada, a fim de evitar prejuízos à satisfação dos interesses sociais.

Em outras palavras, o controle de representatividade seria benéfico ao regime democrático porque decorre do princípio democrático a exigência de que, nas ações coletivas, o povo (ou parcelas dele, expressas em coletividades) seja tão somente representado para defesa de seus interesses, mas representado de maneira adequada, de forma que o processo coletivo seja utilizado em toda sua dimensão democrática, na efetiva satisfação de interesses sociais relevantes.

Outrossim, saliente-se que no processo coletivo, mesmo quando superado positivamente juízo de adequação de representatividade, o representante não exerce livremente os poderes político-governamentais outorgados pelo povo via da Constituição da República ou legislação infraconstitucional. No processo coletivo os representantes do povo (ou parcelas deste, expressas em coletividades) submetem as pretensões da coletividade a um método dialético, pontuado não só pela contra-argumentação de sujeito com interesses jurídicos opostos, mas pelo crivo técnico-jurídico exercido por agente público (magistrado) que decide de maneira imparcial.

Vê-se, assim, que no processo coletivo o exercício de poder político por representantes legais obedece a um sistema bastante complexo, que bem atende ao elemento essencial da democracia, de composição de atos de governo pela depuração racional de ideias conflitantes. Este é consagrado, se não em consequência da necessária aplicação do *princípio do contraditório*, que propicia discussões a respeito das pretensões populares, pela ampla publicidade necessariamente conferida aos processos coletivos, que possibilita maior participação popular possível, por meio de colegitimados.

Por fim, pode-se concluir que, antes de ser apenas instrumento de mera declaração, constituição, alteração, acautelamento e satisfação de direitos, como o é o processo judicial individual, o *processo coletivo* é também um *processo de participação democrática* no exercício do poder político. Assim sendo, mesmo em

análise realizada pela perspectiva do tradicional exercício de poder democrático, pode-se concluir que por meio do processo coletivo se dá uma forma de *participação popular excêntrica*, particularizada por ser exercida diretamente (*ação popular*) ou por representantes legais (*demais ações coletivas*), mediante crivo lógico-jurídico exercido pelo Poder Judiciário.

3.3.2 – Satisfação de valores democráticos no processo coletivo

Não basta que o processo coletivo seja um instrumento de exercício de poder político pelo povo para se confirmar a afirmação de que é espécie de processo democrático. Para que assim se conclua, faz-se necessário também que o processo coletivo apresente aptidão para satisfazer interesses sociais relevantes, decorrentes dos valores democráticos da igualdade e liberdade.

Essa exigência é consectário lógico da concepção de regime democrático de José Afonso da Silva, para quem, além de ser caracterizado pela participação direta ou indireta do povo no exercício de poder político, há de se pautar pela efetivação de direitos fundamentais decorrentes dos valores de igualdade e liberdade:

[...] a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de [...] garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (SILVA, 2009, p. 126)

A Constituição estrutura um regime democrático consubstanciando esses objetivos de igualização por via dos direitos sociais e da universalização de prestações sociais (seguridade, saúde, previdência e assistência sociais, educação e cultura). A democratização dessas prestações, ou seja, a estrutura de modos democráticos (universalização e participação popular), constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, instituído no art. 1º. (SILVA, 2009, p. 128)

Assim, adotando-se como referencial a concepção teleológica do regime democrático, de que “A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (SILVA, 2009, p. 122), a conclusão a respeito do processo coletivo ser uma espécie de processo democrático depende da verificação de sua aptidão para a efetivação de direitos fundamentais.

De acordo com a concepção liberal clássica, os direitos fundamentais teriam a finalidade de assegurar a liberdade do indivíduo ante as intervenções estatais. Seriam, portanto, direitos de defesa do cidadão frente ao Estado, verdadeiras liberdades públicas negativas que exigem omissões Estatais (ALEXY, 2007, p. 383).

Atualmente, contudo, com a previsão constitucional de mais direitos fundamentais, de dimensão social, a omissão estatal já não basta à efetivação dos valores democráticos. Com efeito, se à época do Estado de Direito bastava que houvesse omissão estatal para que se consagrassem direitos fundamentais, hodiernamente se exige que o Estado Democrático de Direito implemente políticas públicas positivas, prestacionais, para que atinja esse objetivo.

Com poucas palavras, aludindo à doutrina de Virgílio Afonso da Silva, Clayton Maranhão consegue condensar bem o asseverado:

Segundo esse autor [Virgílio Afonso da Silva], o suporte fático das liberdades públicas negativas não pode ser confundido com o suporte fático dos direitos sociais. Enquanto, no primeiro caso, o que se exige são omissões estatais, no segundo, e exatamente o inverso, isto é, ações estatais (MARANHÃO, 2010, p. 165).

Ademais, se no passado houve alguma dúvida sobre a adstringência da atividade governamental do Estado às normas constitucionais que exigem prestações positivas para efetivação de direitos fundamentais, hoje parece não mais haver. No Brasil, o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, previsto no §1º do art. 5º da Constituição da República, esclarece que o Estado deve agir comissivamente em direção à realização de justiça social, por meio do combate às desigualdades sociais, a ser levado a efeito pela satisfação de direitos fundamentais. Nas palavras de Flávia Piovesan:

[...] no intuito de reforçar a imperatividade das normas que traduzem direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988 instituiu o princípio da aplicabilidade imediata dessas normas, nos termos do art. 5º, § 1º. Esse princípio realça a força normativa de todos os preceitos constitucionais referentes a direitos, liberdades e garantias fundamentais, prevendo um regime jurídico específico endereçado a tais direitos. Vale dizer, cabe aos Poderes Públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo e qualquer preceito definidor de direito e garantia fundamental. Tal princípio intenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar tais direitos prerrogativas diretamente

aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (PIOVESAN, 2007, pp. 35 e 36).

Assim, pode-se concluir que, além de se omitir a fim de salvaguardar as liberdades públicas negativas, o Estado Democrático de Direito tem o dever de colocar em prática políticas públicas a fim de, combatendo as desigualdades sociais, fazer justiça social pela efetivação de direitos fundamentais garantidos pela Constituição da República.

Contudo, a despeito de haver verdadeira obrigação dos Estados, de efetivar direitos fundamentais por meio de prestações positivas, o cumprimento prático deste desiderato democrático mostra-se extremamente difícil. Com efeito, a adoção do modo de produção capitalista em Estados Democráticos de Direito gera um conflito constante entre a economia de mercado e os interesses sociais.

No modo de produção capitalista, é evidente o desequilíbrio entre capitalista e trabalhador. Da perspectiva marxista, nele a minoria detentora de capital tem melhores condições de realizar suas aspirações econômicas, exercendo maior poder de determinar as condições de mercado, em detrimento de uma maioria de trabalhadores, que tem sua mão-de-obra financeiramente explorada. Esta situação de iniquidade efetiva de oportunidades, elemento fundamental do capitalismo, se presta inexoravelmente ao vilipêndio do princípio da igualdade e à manutenção das injustiças sociais, e, portanto, à infração do próprio regime democrático.

Martin Carnoy, ao estudar o Estado, Democracia e Transição ao Socialismo à luz de estudos desenvolvidos por marxista-leninistas, acaba por evidenciar a contradição existente entre a dinâmica do desenvolvimento capitalista e a função existencial do Estado Democrático de Direito:

O argumento de Bobbio depende de sua alegação de que as condições objetivas do desenvolvimento capitalista moderno são cada vez menos democráticas. Por conseguinte, a democracia está cada vez mais colocada *contra* a dinâmica do desenvolvimento capitalista e, portanto, representa um elemento essencial na contratransformação da sociedade capitalista (CARNOY, 2003, p. 203).

Mais adiante, complementa o autor:

Esta é também a posição de Alan Wolfe nos Estados Unidos: a democracia, em sociedades capitalistas, só existe em sua forma completa como visão. A realidade capitalista caracteriza-se pela existência da participação e pela constante revelação dos limites impostos a ela. Essa contradição constitui o cerne do problema (CARNOY, 2003, p. 211).

Historicamente, apenas o Estado demonstrou ser capaz de compensar as iniquidades inerentes ao modo de produção capitalista, utilizando-se de políticas públicas fiscais, monetárias, tributárias e cambiais, para regular preços, a taxa de desemprego e a redistribuição interna de renda. Com efeito, se o cerne do problema é consequência inexorável do modo de produção capitalista, não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo combate estatal aos fatores reais de desigualdade

Estas políticas públicas igualitaristas, normalmente de intervenção na economia, são utilizadas pelos Estados como “esquemas compensatórios”, formas de atenuação dos efeitos deletérios do *modus operandi* dos mercados sobre os interesses sociais, pela criação de condições mínimas de participação isonômica da população no “bolo econômico” (KUNTZ, 2015, pp. 94 e 95).

Contudo, a despeito da utilização estatal de políticas públicas para combater os efeitos antidemocráticos do modo de produção capitalista, a constatação de Martin Carnoy é confirmada pelo recente fenômeno da globalização econômica, que, revigorando o potencial de iniquidade do mercado, tem contribuído para um esvaziamento das soberanias estatais em relação à possibilidade prática de se efetivar direitos fundamentais.

Esse esvaziamento do poder do Estado na sujeição do mercado a políticas de atenuação de seus efeitos antidemocráticos foi noticiado por Rolf Kuntz, nos seguintes termos:

Globalização tem sido um dos termos mais empregados para indicar, de forma sintética, as transformações. [...] Ora, essas novas condições tendem a enfraquecer e, no limite, a anular uma das bases, talvez a mais importante historicamente, dos direitos sociais. Estes foram consagrados principalmente como esquemas compensatórios,

isto é, como formas de atenuar certos efeitos da operação dos mercados. [...] [...] o primeiro e mais visível efeito da globalização é pôr em xeque a intervenção no sistema de preços e, portanto, no mecanismo formador do custo da mão-de-obra. A ação política tradicional, vinculada ao poder do Estado, tende a perder eficácia ou simplesmente a reduzir o poder de competição do produtor local. [...]

Em termos simples, é como se o mercado, depois de mais de um século de sujeição a amarras de tipo institucional, se libertasse e voltasse a comandar o processo, com seu potencial de iniquidade amplamente restaurado (KUNTZ, 2015, pp. 151, 152, 153 e 154).

Entretanto, malgrado haja nítida contradição entre o desenvolvimento do modo de produção capitalista – cujo potencial de iniquidade tem sido exponenciado pelo processo de globalização econômica – e a possibilidade de consagração de interesses sociais por políticas públicas governamentais, o Estado Democrático de Direito não pode escapar à sua função precípua de satisfação de direitos fundamentais, mesmo porque, *ultima ratio*, esta é sua razão existencial.

Nesse sentido, malgrado tenham sido proferidas ainda sob a égide da Constituição de 1967, continuam atuais as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a eficácia das normas constitucionais sobre justiça social:

Uma norma jurídica é desobedecida quer quando se faz o que ela proíbe quer quando não se faz o que ela determina. Sendo a Constituição um plexo de normas jurídicas – e normas de nível supremo – é inevitável concluir-se que há violação à Constituição tanto quando se faz o que ela inadmite como quando se omite fazer o que ela impõe. E se omissão houver ficará configurada uma inconstitucionalidade.

[...]

De fato, não faria sentido que o constituinte enunciasse certas disposições apenas por desfastio ou por não sopitar seus sonhos, devaneios ou anelos políticos. A seriedade do ato constituinte impediria a suposição de que os investidos em tão alta missão, dessa se servissem como simples válvula de escape para emoções antecipadamente condenadas, por seus próprios emissores, a permanecerem no reino da fantasia (BANDEIRA DE MELLO, 2015, pp. 237 e 238).

Portanto, mesmo que a globalização econômica tenha furtado do Estado parte dos mecanismos de compensação que lançava mão para atenuar as iniquidades decorrentes do modo de produção capitalista, mercê dos valores democráticos da igualdade e liberdade consagrados na Constituição da República, ao governo ainda resta o dever de, positivamente, satisfazer os direitos fundamentais do povo.

Por oportuno, serve-se dos ensinamentos de José Afonso da Silva para demonstrar que, quando se fala que ao “governo” cabe satisfazer os direitos fundamentais do povo, não se diz respeito ao Poder Executivo nem tampouco ao Legislativo, mas a qualquer dos Poderes, inclusive ao Judiciário:

O *governo* é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das *funções do poder político*. Este se manifesta mediante suas *funções* que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo. Vale dizer, portanto, que o poder político, *uno, indivisível e indelegável*, se desdobra e se compõe de *várias funções*, fato que permite falar em *distinção de funções*, que fundamentalmente são três a *legislativa*, a *executiva* e a *jurisdicional* (SILVA, 2009, p. 108).

Contudo, a simples assertiva de que a atividade jurisdicional é típica de governo não autoriza conclusão de que ao Judiciário cabe controlar as políticas públicas de outros Poderes, substituindo-lhes em caso de omissões relativas à satisfação de direitos fundamentais. Para tanto, faz-se necessária argumentação assaz aprofundada.

Primeiramente, considerando a lição tradicional e comezinha do direito processual, de que ao Poder Judiciário cabe a função básica de resolução de conflitos de interesses e a promoção da pacificação social, pode-se vislumbrar que, havendo omissão de política pública satisfativa de interesse social, ou, existindo, mostrar-se inadequada à consecução dos fins almejados, o povo pode exercer seu direito de ação, provocando a atividade jurisdicional a fim de ter seus direitos satisfeitos.

Corroborar tal posição o *princípio do acesso à justiça*, verdadeira garantia constitucional fundamental, estampada no inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, combinado com o §1º do mesmo artigo constitucional, que prescreve que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Em pequeno esforço exegético de combinação das regras constitucionais citadas, sob a perspectiva processual não se faz difícil concluir que, tendo eficácia plena as normas que firmam direitos fundamentais, no caso de omissão ou

inadequação de políticas públicas que às efetivem, ao povo é garantido o direito de provocar o Judiciário a fim de verem satisfeitos seus interesses sociais.

Por outro lado, a possibilidade do Judiciário atuar em controle de políticas públicas decorre também de um processo histórico, de constitucionalização de direitos humanos (que assim passam a configurar direitos fundamentais), em regime de máxima efetividade, e de reconhecimento da normatividade aos princípios. Estas alterações constitucionais, próprias do Estado Democrático de Direito, propiciam uma ampliação da atividade do Judiciário, inclusive para alcançar searas antes intangenciáveis, por competirem originariamente aos Poderes Executivo e Legislativo. Nas palavras de Fredie Didier Jr:

A constitucionalização dos direitos e os movimentos pelos direitos humanos e pela efetividade dos direitos fundamentais (como direitos humanos constitucionalizados), partindo dos primeiros documentos internacionais resultantes do fim da II Guerra Mundial, levaram o Direito a um novo patamar pós-positivista e principiológico, exigindo uma nova postura da sociedade em relação aos direitos. A visão dos destinatários das normas jurídicas e do aparelho judicial e não apenas dos órgãos produtores do direito passa a ingressar no cenário. Para tutelar efetivamente os “consumidores” do direito, as demandas individuais não faziam mais frente a nova realidade complexa da sociedade (DIDIER JR, 2010, p. 34).

Obviamente a atividade jurisdicional em sede de controle de políticas públicas se submete a melindres normalmente não vistos em processos que não versam sobre tal objeto. Por este motivo, para que o Judiciário possa se pronunciar a respeito de questões que, em primeira vista, seriam de competência de outro Poder, há de obedecer uma série de limites que resguardarão a legitimidade da decisão. Sobre esta questão, em específico, remete-se à leitura do item 3.3, seguinte.

Dentro deste contexto de judicialização de políticas públicas, cabe ressaltar que cabe ao processo coletivo a qualidade de melhor instrumento processual de efetivação de direitos fundamentais. Não obstante possam ser manejadas ações individuais a fim de salvaguardar direitos fundamentais individuais, as ações coletivas possibilitam ao Judiciário a realização de justiça social pela prolação de decisões com efeitos que se estendem subjetivamente para além dos sujeitos que participaram da relação jurídica processual.

Se, por um lado, o processo coletivo possui *função de política judiciária*, relacionadas à consagração do *princípio da economia processual* por meio de: redução de custos materiais e econômicos da prestação jurisdicional; uniformização de julgamentos; evitação de decisões contraditórias; e aumento da credibilidade do Poder Judiciário; por outro lado possui uma *função sociológica*, estreitamente relacionada à consagração do *princípio da justiça social* por meio da efetivação de direitos fundamentais ou, em outros termos, da satisfação de interesse público (DIDIER JR, 2010, pp. 33 e 34).

Registre-se, contudo, que, quando se fala de satisfação de “interesse público”, não se refere a toda e qualquer espécie de interesse público. No caso do processo coletivo, a função precípua é de satisfação de *interesse público primário*, ou seja, de *interesse social*. Portanto, o interesse público defendido por meio do processo coletivo não deve ser confundido com o interesse público secundário, que reflete tão somente as necessidades funcionais de Entes e órgãos da Administração Pública, não relacionadas diretamente aos anseios do povo.

Pelo exposto, percebe-se que, malgrado a tradição jurídico-processual brasileira ainda seja a de resolução atomizada de conflitos – firmada desde a época do Estado de Direito liberal burguês –, a instituição do Estado Democrático de Direito pela Constituição de 1988 acabou por possibilitar a atuação do Judiciário em seara de políticas públicas, principalmente em razão de reconhecer a dimensão coletiva dos direitos fundamentais e criar instrumentos para efetivação destes direitos, como, *verbi gratia*, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção.

Confirma tal juízo as palavras do Ministro Celso de Mello, Relator do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 796.347, do Rio Grande do Sul, que, em voto proferido recentemente, em 24 de março de 2015, defende a possibilidade do Judiciário se manifestar em sede de política pública, mesmo que constitucionalmente posta à cargo de outro Poder, desde que provocado por representante de coletividade, em razão de odiosa omissão:

Cabe acentuar, desde logo, que a essencialidade do direito ao meio ambiente fez com que o legislador constituinte impusesse, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225), em ordem a legitimar a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário naquelas hipóteses em que os órgãos estatais, anomalmente, deixassem de respeitar o mandamento constitucional, frustrando-lhe, arbitrariamente, a eficácia jurídico-social, seja por intolerável omissão, seja por qualquer outra inaceitável modalidade de comportamento governamental desviante.

Por outro lado, é importante ressaltar que, até mesmo quando a ação coletiva veicula pretensão relativa a direitos individuais homogêneos, o processo coletivo mostra-se como instrumento de satisfação de interesse social e, portanto, meio adequado à consagração do princípio fundamental constitucional do Estado Democrático de Direito. Ocorre que, a despeito dos direitos individuais homogêneos serem constituídos por agrupamento de direitos puramente individuais, na maioria das vezes patrimoniais e disponíveis, quando considerados em sua dimensão coletiva passam a ostentar relevo social.

Assim acontece, por exemplo, nas causas coletivas de consumo fundadas em violação de direitos individuais homogêneos, quais, apesar de sequer envolverem sujeitos governamentais, podem resultar em uma sentença judicial resolutive de situações ofensivas a toda sociedade, ou seja, em ato político-governamental voltado ao reestabelecimento da ordem econômica e social. Nestes casos, a sentença obtida mostra-se como uma expressão democrática das pretensões do povo, contrárias aos interesses de entidades privadas que, exemplificativamente, possam estar abusando de suas prerrogativas de autonomia da vontade, livre iniciativa, livre concorrência, propriedade privada *etc*, em detrimento da ordem econômica.

Com efeito, o *princípio da justiça social* (art. 170, *caput*, e art. 193 da CRFB), expresso pelos princípios da ordem econômica e da ordem social, prescreve a atividade comissiva do Estado no sentido da realização e preservação dos interesses sociais, dentre os quais se pode destacar os interesses dos consumidores. Se, contudo, o Poder Público se omite na correção de distorções do mercado fornecedor/prestador de serviços reveladoras de inconstitucionalidades, nada obsta que as coletividades provoquem a jurisdição para o acautelamento ou restauração da ordem constitucional.

Ademais, faz-se necessário salientar que muito da aptidão do processo coletivo para a efetivação de direitos fundamentais decorre do diferenciado regime jurídico da sua coisa julgada, especialmente no que toca aos *limites subjetivos* de seus efeitos¹⁴. Ocorre que, se, em regra, no processo judicial individual, tradicional, a coisa julgada produz efeito *inter partes*, alcançando apenas os sujeitos que participaram da relação jurídica processual, no processo coletivo a coisa julgada invariavelmente alcançará sujeitos que não participaram da relação jurídica processual.

O regime jurídico da coisa julgada coletiva está estabelecido no art. 103 do CDC, funcionando como regra geral aplicável a todas ações coletivas, somente podendo ser excepcionado por previsão expressa de rito especial:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

Com efeito, da leitura dos dispositivos transcritos se infere que independentemente da espécie de direito coletivo discutido em juízo, os efeitos da coisa julgada se estendem para alcançar sujeitos que não participaram da relação jurídica processual.

Em se tratando dos direitos difusos e direitos individuais homogêneos, a decisão judicial fará coisa julgada *erga omnes*, ou seja, será estendida a toda sociedade, atingindo a esfera jurídica de indetermináveis pessoas. As 02 (duas) únicas ponderações a respeito dessa extensão de efeitos subjetivos da coisa julgada

¹⁴ - O regime jurídico da coisa julgada é dado pelo conjunto de normas jurídicas que lhe delineiam as particularidades, envolvendo 03 (três) diferentes dimensões: a) extensão subjetiva (quem é submetido à coisa julgada); b) extensão objetiva (o que é submetido à coisa julgada); e c) modo de produção (como a coisa julgada se forma) (DIDIER JR, 2010, p. 363).

dizem respeito ao modo como são produzidas, sendo as seguintes:

Primeiramente, nos casos em que se discute direitos difusos, a coisa julgada se forma também *pro et contra e secundum eventum probationis*, ou seja, se forma, respectivamente, independentemente do resultado do processo (independentemente se os pedidos foram julgados procedentes ou improcedentes) e somente se forem exauridos todos os meios de prova (o que possibilita nova propositura de ação em caso de prova nova).

Já nos casos em que se discute direitos individuais homogêneos, a coisa julgada se forma *secundum eventum litis* (somente se os pedidos da coletividade forem julgados procedentes) e, mercê do princípio do microsistema de processo coletivo, *secundum eventum probationis* (o que possibilita nova propositura de ação nos casos em que, não acolhida a pretensão da coletividade, esta consiga obter prova nova).

Por outro turno, em se tratando de processo em que se discute direitos coletivos *stricto sensu*, a coisa julgada produz efeitos *ultra partes*, ou seja, para alcançar, senão toda sociedade, todas aquelas pessoas que compõem a coletividade representada em juízo. Neste caso, a exemplo do que ocorre nos processos que versam sobre direitos difusos, a coisa julgada também se forma *pro et contra e secundum eventum probationis*.

Feitos os esclarecimentos a respeito do regime jurídico da coisa julgada coletiva, resta explicitar o motivo pelo qual especialíssimo conjunto de normas confere ao processo coletivo aptidão para efetivar direitos fundamentais satisfatoriamente.

Ocorre que, assim como os atos político-governamentais editados pelos Poderes Executivo e Legislativo são dotados de generalidade para satisfazer interesses sociais, a todos vinculando, para que o Poder Judiciário pudesse efetivar direitos fundamentais transindividuais satisfatoriamente, seria necessário conferir-lhe efeitos especiais à sua coisa julgada, de maneira que se estendessem a toda coletividade que titulariza o direito fundamental.

Dessa forma, a previsão legal do art. 103 do CDC mostra-se fundamental para que o processo coletivo tenha aptidão para a efetivação de direitos fundamentais, vez que possibilitou ao Poder Judiciário se manifestar em seara de políticas públicas, antes reservada exclusivamente aos outros Poderes Públicos, alcançando não só os sujeitos que participaram da relação jurídica processual, mas todos os titulares de direitos fundamentais da sociedade.

Desta forma, pode-se concluir que, além do *processo coletivo* ser um processo de participação democrática no exercício do poder político, mostra-se também como um meio eficaz de efetivação dos valores democráticos da igualdade e da liberdade, dos quais decorrem os direitos fundamentais.

3.4 – Limites à atuação do poder judiciário no controle democrático de políticas públicas

Desde os primeiros documentos internacionais resultantes do fim da II Guerra Mundial, que desencadeou um movimento de constitucionalização de direitos humanos para maximizar a efetivação de direitos fundamentais, o Direito tem se desenvolvido para ganhar novos contornos pós-positivistas e principiológicos, ou seja, na operação jurídica passou-se a adotar os valores na exegese legal e a se reconhecer a normatividade dos princípios.

Essa mudança paradigmática do Direito, que passou a ostentar caráter pronunciadamente democrático, desencadeou um processo de avultação da atividade jurisdicional, marcado sobretudo pela efetivação de direitos fundamentais, inclusive com dimensão coletiva em searas de políticas públicas econômicas e sociais, reservadas primariamente aos Poderes Executivo e Legislativo.

Se antes do século XX grassava a concepção de jurisdição como atividade puramente interpretativa, de tradição justiniana e montesquiniana, segundo a qual o juiz devia cingir sua atividade à declaração de direito, de forma puramente mecânica e isenta de valoração pessoal, a partir desse século passou a se admitir crescentemente a ideia de criação de direito pela atividade jurisdicional (CAPPELLETTI, 1999, pp. 32 e 33).

Entretanto, assim como outros Poderes podem ter suas atividades controladas pelo Judiciário, este não pode desenvolver suas atividades jurisdicionais livremente, principalmente no que tange às políticas públicas. Embora o juiz seja um órgão criador de direito, não exerce atividade criativa completamente livre de vínculos, devendo sujeitar-se certos limites, que podem ostentar naturezas processual e substancial (CAPPELLETTI, 1999, pp. 24).

Com efeito, o aumento da atividade jurisdicional, ocorrido a partir do processo de constitucionalização de direitos sociais ocorrido no século XX, não pode se dar livremente, sem submeter-se a limites, sob pena de, assim ocorrendo, haver risco de juízes se tornarem legisladores, solapando o princípio constitucional fundamental da separação dos Poderes e fulminando a legitimação democrática da função jurisdicional (CAPPELLETTI, 1999, p. 33).

Assim sendo, pode-se concluir que a criatividade jurisprudencial não se traduz em livre criação de direito, mas em atividade que, apesar de criativa, se submete a limites que vinculam parcialmente o juízo de magistrado, em maior ou menor medida (CAPPELLETTI, 1999, pp. 24 e 26). Por este motivo, algumas considerações devem ser realizadas na tentativa de se estabelecer limites à atividade jurisdicional de controle de políticas públicas, que lhes confira a necessária legitimidade democrática.

3.4.1 - O limite imposto pelo princípio da separação dos poderes

A técnica de separação de poderes para exercício de atividades governamentais foi adotada pela Constituição de 1988 a título de princípio geral e fundamental de Direito Constitucional, constando de seu art. 2º que *são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário* (SILVA, 2009, p. 106).

Trata-se de um instrumento favorável à democratização do exercício de poder governamental, vez que seus fundamentos de *especialização funcional* – a cada órgão se confia o exercício de uma função: executiva, legislativa ou jurisdicional – e de *independência orgânica* – cada órgão é efetivamente independente dos outros, não

havendo meios de subordinação de um em relação aos outros, além dos constitucionalmente previstos – acabam por propiciar uma descentralização da atividade política.

Atualmente, as atividades exigidas do Estado Democrático de Direito impõem desenvolvimento da visão tradicional da teoria da separação de poderes, demandando adoção de novas formas de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, e destes com o Judiciário. Assim, no presidencialismo, pode-se sustentar que, contemporaneamente, além de se sustentar sobre as técnicas de especialização funcional e independência orgânica, a separação de poderes se funda ainda em técnicas de *harmonização de poderes* (SILVA, 2009, p. 109).

Magistrais são as palavras de José Afonso da Silva sobre as técnicas de harmonização de poderes:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, 2009, p. 110).

Dessa forma, não se discute que a atribuição de formular e implementar políticas públicas foi conferida pela Constituição da República primariamente aos Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, em atenção à doutrina citada, também não se deve olvidar que, no caso dos Entes e órgãos competentes descumprirem seus encargos político-constitucionais de satisfação de direitos fundamentais, mercê da necessária *harmonização de poderes*, a incumbência de se implementar as pertinentes políticas públicas pode ser extraordinariamente assumida pelo Poder Judiciário.

Com efeito, se antes a adoção da teoria rígida da separação de poderes possibilitava que um ou outro Ente ou órgão realizasse suas funções em detrimento do bem comum, atualmente, com a adoção de técnicas de *harmonização de poderes*, se valorizou sobremaneira o já existente sistema de freios e contrapesos, de forma a

possibilitar que um Poder possa interferir na esfera funcional de outro, a fim de garantir à coletividade a efetividade de seus direitos fundamentais.

Portanto, se o Estado se omitir na adoção das medidas necessárias à concreção de direitos fundamentais, não os satisfazendo ou não os tornando exequíveis, incidirá em violação negativa do texto constitucional, dando azo à legítima intervenção jurisdicional, a fim de se restaurar ou efetivar a decisão política constitucionalizada, de máxima efetividade dos interesses sociais. Em outras palavras, o *non facere* ou *non praestare* do Estado em sede de direitos fundamentais configura inconstitucionalidade por omissão, sanável pela via jurisdicional, sem embargo à plena eficácia do princípio da separação de poderes.

Deve-se observar com tento, entretanto, que não é qualquer omissão do Estado que se sujeita ao controle jurisdicional, havendo atividades que, tocando tão somente a esfera orgânico-funcional dos Poderes Executivo e Legislativo, como as chamadas *interna corporis*, não admitem a intervenção judicial. Com efeito, a atividade jurisdicional em matéria reservada primariamente a outros Poderes só se justifica pela violação dos limites delineados pela Constituição da República, em exercício de atividade institucional, comissiva ou omissiva, detrimetosa de direitos fundamentais.

3.4.2 - O limite imposto pelo princípio da correlação (ou congruência)

Conduzindo seu leitor ao conhecimento das regras fundamentais da “justiça natural”, quais foram forjadas por “milênios de sapiência humana”, Mauro Cappelletti defende que, apesar de assemelhados em razão de ambos criarem direito, são 03 (três) as regras que diferenciam o processo jurisdicional do processo legislativo, a saber: 1ª – *Nemo iudex in causa propria*: que exige do juiz uma atividade absolutamente imparcial, sem defender interesse próprio ou alheio na resolução de lides; 2ª – *Audiatur et altera pars*: que exige que a atividade do juiz se dê por meio de contraditório, ou seja, com a participação de todas partes interessadas, pessoalmente ou por representante; e 3ª – *Nemo iudex sine actore* (ou *ubi non est actio, ibi non est jurisdictio*): que significa que o juiz somente pode decidir sobre questões postas em juízo por um interessado, não podendo iniciar processos *ex officio* (CAPPELLETTI, 1999, pp. 75 e 76).

Dos ensinamentos no doutrinador se infere sem dificuldades que, apesar da atividade jurisdicional se assemelhar à legislativa, se analisada pelo prisma da criatividade, com esta não se equipara, pois há essenciais diferenças entre os processos jurisdicional e legislativo: o exercício de poder jurisdicional deve atender necessariamente aos postulados da imparcialidade, da inércia e do contraditório.

Em outras palavras, se do ponto de vista substancial os Poderes Judiciário e Legislativo se assemelham, pois em ambos há criação de direito, do ponto de vista procedimental bastante se diferem, principalmente em razão dos postulados da *imparcialidade*, da *inércia* e do *contraditório* que regem a atividade jurisdicional (CAPPELLETTI, 1999, pp. 74 e 75).

A imparcialidade, a inércia e o contraditório, que regem a atividade jurisdicional, se mostram como garantias efetivas à satisfação do princípio democrático em sede de processos coletivos. Assim se afirma porque, analisando-se a judicialização de políticas públicas sob a perspectiva da legitimidade democrática, ao ser imparcial, inerte e atender ao contraditório, o magistrado consagra também o *princípio processual da correlação* (ou congruência).

No processo civil tradicional, o *princípio da correlação* tem seu conteúdo normativo voltado ao alcance da própria atividade jurisdicional, baseando-se no pressuposto de que são as partes que definem a medida do direito material que querem ver tutelada jurisdicionalmente. Em exemplo simples, posto apenas para efeito de melhor compreensão do tema, pode-se dizer que, se um sujeito, sendo credor de 100 (cem) sacas de café, demanda judicialmente pelo adimplemento de 50 (cinquenta), o magistrado somente poderá condenar o devedor ao pagamento destas 50 (cinquenta) sacas, por mais que esteja ciente do *quantum* total da dívida.

Portanto, decorre do *princípio da correlação*, expresso no brocardo latino *sententia debet esse conformis libello*, a necessária relação de conformidade entre os pedidos realizados pela parte e a tutela deferida pelo Judiciário, que não pode se mostrar ampliativa (*ne eat iudex ultra petita partium*), diminutiva (*ne eat iudex citra petita partium*) ou de qualquer forma estranha aos pedidos (*ne eat iudex extra petita*

partium).

Malgrado esses princípios sejam de fácil aplicação no processo civil tradicional, no processo coletivo surge certa dificuldade. Ocorre que o *princípio da demanda* se funda sobremaneira na disponibilidade dos demandantes em relação aos direitos materiais que titularizam, o que não se vislumbra nos direitos coletivos, que são indisponíveis. No processo coletivo vige o *princípio da disponibilidade motivada de demanda*, segundo o qual, dado o interesse público presente nas ações coletivas, os legitimados coletivos, dentre os quais se destaca o Ministério Público, têm as obrigações de propor a ação coletiva e a ela dar continuidade, nos casos de abandono ou desistência infundada por outro colegitimado (DIDIER JR, 2010, p. 122).

Dessa forma, mercê do *princípio da disponibilidade motivada da demanda* e, principalmente, dado o interesse público que subjaz a toda ação coletiva, poderia surgir a tese jurídica de que grande relativização do *princípio da demanda* (*nemo iudex sine actore*) autorizaria o magistrado a até mesmo inovar em sede de condenação, desbordando dos limites fixados pelos pedidos da parte, em exercício de ativismo judicial desabonador do *princípio da correlação*.

Contudo, não se pode concluir simplesmente que, dado o relevo social dos processos coletivos, o magistrado se encontra autorizado a inovar o *thema decidendum*, em usurpação das funções constitucional e legalmente conferidas aos representantes legais das coletividades. Se assim o fizesse, o magistrado incorreria em verdadeiro *voluntarismo judicial*, em detrimento não só dos *princípios fundamentais da jurisdição*, da *imparcialidade*, da *inércia* e do *contraditório*, como também do próprio *princípio democrático*.

Com efeito, mesmo que o magistrado desborde dos limites fixados nos pedidos da parte a fim de conferir maior efetividade aos direitos fundamentais da coletividade, ainda haveria ofensa ao *princípio democrático*, vez que o Poder Judiciário, diferentemente dos Poderes Executivo e Legislativo, não possui função de representação e defesa de interesses sociais. Como já se defendeu anteriormente, quem representa o interesse público nos processos coletivos é o legitimado legal, não o magistrado.

Surge então questão a ser resolvida: como harmonizar o *princípio da correlação* com o *princípio da disponibilidade motivada da demanda* no processo coletivo, de modo a não violar a inércia e a imparcialidade do Poder Judiciário e, outrossim, não ofender o próprio *princípio democrático*? A resolução da questão passa por raciocínios que envolvem outro princípio processual.

No processo civil tradicional, o *princípio da estabilidade objetiva do processo* prescreve que, uma vez proposta a ação judicial, não são permitidas inovações quanto ao seu objeto, a não ser antes da citação do réu, quando o autor às fazem livremente, ou, após a citação, na hipótese de contarem com o consentimento da parte contrária. Nas palavras de Fredie Didier Jr:

Salvo os casos em que se admite pedido implícito, incumbe ao autor formular na petição inicial todos os pedidos que puder contra o réu. Poderá o autor, contudo, aditar a petição inicial antes da citação, desde que arque com as custas do aditamento (art. 294 do CPC).

É direito processual do autor promover a alteração (substituição) dos elementos objetivos da demanda (pedido e causa de pedir) antes da citação do réu (art. 264 do CPC). Após a citação, o autor somente poderá fazê-lo com o consentimento do demandado, ainda que revel (art. 321 do CPC), que terá novo prazo de resposta, pois a demanda terá sido alterada. (DIDIER JR, 2010, p. 393 e 394).

Esse princípio, que, como se infere das palavras do doutrinador, restou até mesmo positivado no CPC, quando encarado sob as exigências de relevo social do processo coletivo, diferentemente dos princípios da inércia e da imparcialidade da jurisdição, pode ser relativizado sem que haja maiores prejuízos à ordem democrática.

Ocorre que o *princípio da estabilidade objetiva do processo* possui função majoritária de política judiciária, voltada ao evitamento de dilações temporais indefinidas da relação jurídica processual. Portanto, o objeto de sua proteção, a celeridade processual, não resiste ao confronto com os valores democráticos sob os quais se fundam as ações coletivas, fazendo com que o *princípio da estabilidade objetiva do processo* deva ser relativizado, de modo a permitir alterações do objeto da demanda que denotem evidente relevância social. Sobre o asseverado, defende Swarai Cervone de Oliveira:

É de ser lembrado, mais uma vez, que as ações coletivas assemelham-se, muitas vezes, a processos de conteúdo objetivo, onde é amenizado o princípio da demanda. Assim, dado o caráter publicístico do processo e a busca da pacificação social, não se deve restringir a possibilidade de alteração dos elementos objetivos da demanda a critérios muito rígidos. Via de regra, apenas a parte contrária terá interesse em não admitir a ampliação. Mas, em virtude do traço objetivo dos processos coletivos, esse interesse perde relevo, havendo mesmo a possibilidade de aceite da alteração, sendo incoerente que o sistema não a permita (OLIVEIRA, 2010, p. 659).

Em 2004, o Instituto Ibero-americano de Direito Processual, nas XIX Jornadas de Caracas, aprovou o Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, do qual se pode inferir juízo semelhante ao aqui defendido, assim prevendo:

Art. 10. Pedido e causa de pedir - Nas ações coletivas, o pedido e a causa de pedir serão interpretados extensivamente.

Par. 1º. Ouvidas as partes, o juiz permitirá a emenda da inicial para alterar ou ampliar o objeto da demanda ou a causa de pedir.

Par. 2º. O juiz permitirá a alteração do objeto do processo a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, desde que seja realizada de boa-fé, não represente prejuízo injustificado para a parte contrária e o contraditório seja preservado¹⁵.

Portanto, dados o interesse público inerente às ações coletivas e a necessidade de se respeitar o *princípio da correlação* nas sentenças coletivas, pode-se concluir que, havendo qualquer equívoco detrimetoso aos interesses sociais na representação das partes, antes de se arvorar em defensor da coletividade, o magistrado deve apenas oportunizar à parte a emenda de seus pedidos. Sobre o tema, Swarai Cervone de Oliveira:

Nada impede, pois, que, observado o contraditório, se alterem os elementos objetivos da demanda. No dizer do renomado autor [José Roberto dos Santos Bedaque]: “*Se atentarmos para a razão maior da vedação, lícito será afirmar que, se a matéria foi submetida ao contraditório e à ampla defesa, concedendo-se às partes todas as oportunidades para produzir prova a respeito, o vício concernente à técnica processual não constitui óbice à participação. Assegurou-se a efetivação do contraditório e da ampla defesa*” (OLIVEIRA, 2010, pp. 657 e 658).

Assim, diferente do que ocorre no processo civil tradicional, no processo coletivo se deve conceder ao juiz a possibilidade de controle da alteração dos elementos objetivos da demanda, de modo a, evitando o voluntarismo judicial que não

¹⁵ - Encontrado em: <http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/codigomodelo_portugues_final_28_2_2005.pdf> Acesso em: 26 de junho de 2015.

se coaduna com os princípios informativos da Jurisdição, propiciar aos legitimados coletivos a oportunidade de melhor defender os interesses sociais das coletividades.

Portanto, a resposta à indagação não passa pelo aniquilamento do *princípio da correlação*, que deverá continuar sendo necessariamente observado em regime de otimização, mas pela flexibilização do *princípio da estabilidade objetiva do processo*, a fim de que, constatando qualquer falta de coincidência entre o direito fundamental concretamente ofendido e a medida inibitória ou reparatória postulada em juízo, o magistrado possa determinar a intimação do legitimado coletivo para, em atenção à sua tarefa legal de representação popular, aditar seus pedidos, adequando o objeto da demanda.

Ademais, se, intimados, os legitimados coletivos se mantiverem inertes, não defendendo de maneira adequada os interesses sociais sobre os quais verse a ação coletiva, mercê do *instituto da colegitimação* para ações coletivas e da *supremacia do interesse público sobre o particular*, deve ser conferido ao magistrado a possibilidade de intimar outros legitimados coletivos, que ainda não participem da relação jurídica processual, a fim de possibilitar à coletividade uma melhor representação de seus anseios em Juízo.

Esta assertiva, que bem ilustra a possibilidade do magistrado controlar a adequada representação dos interesses coletivos em Juízo, encontra respaldo no direito comparado¹⁶ e na interpretação extensiva do §3º do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, que prevê a possibilidade do juiz determinar a intimação de colegitimados para assunção da função representativa de coletividades, caso o legitimado que propôs a ação a abandonar:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[...]

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

¹⁶ - Nos Estados Unidos da América, as *class action* adotam legitimação fundada na *adequacy of representation* (art. 23 das *Federal Rules of Civil Procedure*), de acordo com a qual o juiz possui a função de controlar a atuação do representante da coletividade, a fim de se assegurar que a defesa do interesse coletivo se dê de maneira satisfatória (DIDIER JR, 2010, p. 204).

Ora, se à luz do dispositivo transcrito, havendo abandono da causa por certo legitimado, em atenção ao interesse social que subjaz à ação, o juiz pode notificar outros colegitimados para que assumam a defesa de direitos coletivos, parece ser razoável que, em interpretação extensiva, se admita que o juiz, pelo mesmo motivo, notifique coletigimados para ingressarem em relação jurídica processual existente para melhor defesa dos interesses sociais postos em Juízo.

Assim procedendo, o juiz atenderia ao limite imposto pelo *princípio da correlação* e, conseqüentemente, não violaria o princípio democrático, vez que, caso houvesse qualquer modificação objetiva do processo, não teria sido ultimada pelo Judiciário, mas por parte legitimada por lei para realizar representação judicial das coletividades.

3.4.3 – O limite imposto pela justificativa jurídico-constitucional da omissão de políticas públicas

Até o momento se viu que o Judiciário encontra limites para a realização de controle de políticas públicas em questões estritamente relacionadas ao caráter democrático de sua atuação, seja pela possibilidade de se pronunciar em usurpação das competências de outro Poder (violação ao princípio da separação dos poderes) ou pela possibilidade de ofensa à necessária representatividade democrática, exigida pelo parágrafo único do art. 1º da Constituição da República (violação ao princípio da correlação).

Contudo, há situações que, malgrado se verifique a ocorrência de odioso desrespeito à efetivação de direitos fundamentais pelo Estado, o Judiciário se encontrará limitado em sua função jurisdicional de, controlando políticas públicas, determinar a satisfação do interesse social vergastado. Com efeito, nos casos em que a omissão estatal (ou ação estatal insuficiente) encontrar fundamento em justificativa de ordem jurídico-constitucional, o Judiciário estará impedido de realizar seu mister democrático.

[...] não é automática a justiciabilidade das políticas públicas faltantes; “uma análise apressada poderia compreendê-lo como uma defesa da intervenção do Judiciário sempre que não houver a realização de um direito social. Uma

leitura atenta, contudo, revelará que a não realização é apenas um dos requisitos que podem dar ensejo à ação dos juízes nesse âmbito. Além desse requisito, é necessário também que se analise se há, ou não, fundamentação jurídico-constitucional para a omissão. Somente nos casos de omissão infundada pode haver alguma margem de ação para os juízes nesse âmbito” (MARANHÃO, 2010, p. 166).

Sem duvidar da possibilidade de, na prática, haver inúmeras espécies de justificativas de ordem jurídico-constitucional para que o Estado deixe de cumprir sua função de efetivação de direitos fundamentais, atualmente tem ganho destaque as teses defensivas de omissões fundadas na cláusula da *reserva do possível*, que, portanto, merece destaque.

3.4.4 - O limite imposto pela reserva do possível

Apesar das injustificáveis omissões estatais na efetivação de direitos fundamentais poderem, em tese, ser corrigidas por ato jurisdicional, não se pode esquecer que a realização de políticas públicas normalmente depende da disposição de recursos financeiros do Estado, que, por sua vez, se subordina às possibilidades orçamentárias do Ente ou órgão público. Portanto, mesmo em se confirmando a inconstitucionalidade por omissão de políticas públicas de interesse social, a intervenção jurisdicional somente poderá ser levada à efeito caso haja capacidade econômico-financeira do Estado para tanto.

Essa limitação material oponível ao controle judicial de políticas públicas vem sendo chamada de cláusula da *reserva do possível*. De acordo com ela, se a efetivação e implementação de direitos fundamentais for onerosa, como normalmente é, mas o Poder Público não possui recursos financeiros para realizar as pertinentes prestações positivas, o Judiciário ficará impedido de exercer sua prerrogativa mandamental de conferir concreção aos ideais democráticos da Constituição. Nas palavras de Clayton Maranhão:

[...] vem ganhando prestígio a tese da *reserva do possível*, a denotar a crise de efetividade da norma constitucional – que deveria ser garantidora de direitos fundamentais – e, por consequência, a crise de efetividade dos provimentos emanados dos juízes em primeiro grau de jurisdição, prolatados em inúmeras ações coletivas manejadas pelo Ministério Público, mas também em incontáveis outros casos, com provimentos proferidos em demandas individuais, à vista de inevitável deferimento de suspensão das liminares pelos tribunais (MARANHÃO, 2010, p. 160).

A *reserva do possível*, portanto, consiste em uma limitação material de efetivação de direitos fundamentais, vez que, estando as pertinentes políticas públicas prestacionais condicionadas às disponibilidades fáticas dos recursos financeiros e jurídica de previsão orçamentária, o Estado restaria desonerado de suas pertinentes obrigações político-constitucionais.

Por outro lado, há se ter claro que não basta a alegação do Estado no sentido de que se encontra econômica e financeiramente incapacitado de implementar as necessárias políticas públicas. Nem tampouco lhe é lícito fundamentar tal incapacidade na exposição de “obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar”¹⁷ a satisfação de direito fundamental.

Portanto, a exoneração do Estado em relação ao cumprimento de suas obrigações constitucionais de efetivação de interesses coletivos só se mostra possível por justo motivo, tecnicamente aferível durante o trâmite da ação coletiva. Com efeito, para que se comprove a legitimidade de sua omissão, o Estado deve, por meio de seus órgãos de representação judicial, demonstrar tecnicamente os motivos financeiros e orçamentários pelos quais se encontra incapacitado de implementar as políticas públicas em juízo postuladas.

Nesse sentido são as palavras do Ministro Celso de Mello, em voto proferido no Agravo em Recurso Extraordinário nº 745.745, para o qual fora designado Relator:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

¹⁷ - ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Informativo/STF nº 345/2004.

Portanto, a *reserva do possível*, contanto que demonstrada tecnicamente a incapacidade do Estado de efetivar o direito fundamental postulado, enquanto espécie de justificativa jurídico-constitucional de omissão estatal, mostra-se como limite material oponível à judicialização de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é uma conquista histórica da humanidade, constituindo-se verdadeira garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem. É um regime político fundado nos *princípios da soberania popular e participação do povo no poder*, cuja atividade se volta essencialmente à realização de *justiça social* pela promoção e manutenção dos valores de *igualdade e liberdade*. A função precípua da democracia é a garantia e a efetivação de direitos fundamentais, individuais ou coletivos, como os direitos sociais, econômicos, ambientais, culturais *et coetera*.

Essa conquista histórica da humanidade não pode ser pontuada em momento certo, determinável, sendo em verdade fruto de um longo, incessante e tortuoso processo de evolução da sociedade política. Pode-se dizer que a democracia tem sua gênese iniciada antes mesmo das primeiras tentativas de organização social por composição de interesses, ainda em termos puramente ideológicos, quando das primeiras concepções do homem enquanto ser único, essencialmente igual, apesar das múltiplas diferenças de religião, raça, sexo ou costumes.

Antes mesmo da experiência democrática ateniense, a democracia, em termos ideológicos, já se desenvolvia embrionariamente, *pari passu* com a teoria da dignidade da pessoa humana, sucessivamente nos âmbitos da religião, da filosofia e da ciência. Os fundamentos axiológicos de uma sociedade democrática deitam raízes nas ideias dos profetas de Israel, no século VIII a.C., dentre os quais se destaca Isaías, responsável pela elaboração de autêntico monoteísmo.

De acordo com o monoteísmo, como consta da Bíblia, o mundo foi criado por um Deus único e transcendente, portanto inumano, que, diferentemente dos deuses antigos, não se confunde com os homens, não se envolvendo com estes em relações materiais de compartilhamento de emoções, paixões e defeitos. Ou seja, foi com o monoteísmo que, pela primeira vez, se concebeu os homens como uma classe única de iguais, superior a todos outros seres vivos, vinculada direta e abstratamente a um deus supremo.

No século V a.C., com o nascimento da filosofia, pela primeira vez a razão supera a mitologia na influência da organização social, dando origem à democracia ateniense, marcada, não por acaso, pela concomitância da supressão de todo poder político superior ao do povo com o questionamento dos mitos religiosos tradicionais. Na democracia ateniense a ideia de igualdade essencial entre os homens ganhou concreção pela preeminência da lei escrita, adotada como fundamento da soberania popular e remédio contra todas formas de arbítrio governamental.

Desde a democracia ateniense, passaram-se mais de 25 (vinte e cinco) séculos, durante os quais, com as oscilações naturais de um processo espinhoso de desenvolvimento humano, a sociedade política vem conseguindo firmar as ideias de igualdade e liberdade como valores essenciais das relações humanas de poder. Se na Idade Média a Igreja Católica dominou política, econômica e culturalmente a Europa, impedindo que o desenvolvimento da razão contribuísse para a consecução de valores democráticos, ao menos foi marcada pela edição da Magna Carta (*Magna Charta Libertatum*) na Inglaterra, em 1215, que, consagrando o valor democrático da liberdade, submeteu o Monarca ao império da lei, dando início ao processo que culminaria no constitucionalismo.

Importantes marcos do processo evolutivo da democracia sucederam a Magna Carta, como, por exemplo: o *Bill of Rights*, da Inglaterra, de 1689, que, além de dar concreção a um governo representativo de parcela do povo, sufragou os valores como a liberdade, a vida e a propriedade privada; a *Declaração de Direitos da Virgínia*, de 1776, que, antecedendo em par de semanas a Declaração de Independência dos Estados Unidos, marca o nascimento dos direitos humanos; a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1779, que previu expressamente a liberdade e a igualdade como valores do regime político na França; e as *Constituições do México*, de 1917, e *de Weimar*, de 1919, que, pela primeira vez, previram direitos fundamentais de caráter econômico e social, em reação às desigualdades decorrentes do modo de produção capitalista.

Grande e recente marco do processo evolutivo da democracia é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 10 de dezembro de 1948, que, tornando

definitivo o fenômeno de internacionalização de direitos humanos, firmou a ideia do tratamento da pessoa como fim em si mesma (princípio dignidade da pessoa humana), qual, no âmbito dos Estados, justifica não somente o dever negativo de respeito aos direitos e liberdades individuais, mas também o dever positivo de realização de políticas públicas de conteúdo econômico e social (artigos XXII a XVIII referida Declaração).

Mas, como já assinalado, a democracia é um processo que não se desenvolve linear e crescentemente rumo a realização de seus valores. Como processo dialético entre forças diversas, se sujeita aos mais variados revezes, como tem ocorrido, em escala global, nos últimos anos. O desenvolvimento do modo de produção capitalista, com a globalização econômica, acabou por esvaziar os mecanismos estatais de controle da economia e de prestação de direitos sociais, gerando um fenômeno de migração de poder governamental da esfera estatal para a esfera do mercado, em evidente detrimento dos valores democráticos expressos em direitos fundamentais econômicos e sociais.

Como se não bastassem os fatores exógenos e deletérios aos regimes democráticos estatais, como o fenômeno da globalização econômica, no Brasil existe uma série de fatores ínsitos ao funcionamento das instâncias democráticas que estão a solapar a soberania popular e a impedir a efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos. Se, por um lado, os mecanismos adotados para consagração da soberania popular e da participação do povo no poder, como, exemplificativamente, a atuação partidária livre, o sistema eleitoral e as eleições por sistemas majoritário e proporcional, não têm conseguido dotar os poderes de legítimos representantes do povo; por outro lado, os agentes políticos investidos em mandato político representativo têm atuado de forma a dissociarem suas atividades decisórias da efetivação de direitos fundamentais.

Com efeito, além de ser bastante questionável o sucesso das técnicas eleitorais na finalidade de selecionar legítimos representantes do povo, uma vez eleitos, os agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo têm demonstrado pouco ou nenhum respeito aos eleitores, dedicando-se à satisfação de interesses outros que não os sociais. Os poderes Executivo e Legislativo passam por verdadeira *crise de*

representatividade, que, caracterizada pela deslealdade à vontade popular expressada nas eleições e pela omissão na realização de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais, tem consolidado uma situação de persistente ofensa ao Estado Democrático de Direito.

Esses vícios de representatividade da atividade governamental podem ser vistos em situações ofensivas ao *princípio democrático* oriundas da atividade isolada do Poder Executivo, como na *omissão sobre políticas públicas de caráter social*, ou do Poder Legislativo, como na *infidelidade partidária* e no *modelo centralizador de poder decisório adotado nas Casas Legislativas*. Mas a maioria das infrações ao *princípio democrático* podem ser vistas concomitantemente nos dois Poderes (como no caso da *falta de concreção do ideário de representatividade do processo eleitoral*) ou na relação havida entre eles havida (no caso do *fisiologismo político*).

Partindo-se da já demonstrada premissa de que a democracia não é o fruto de uma evolução natural da sociedade política, mas de incessante e tumultuado processo histórico de conformação das instituições políticas, defende-se que, dadas as distorções antidemocráticas do exercício de poder no âmbito do Executivo e Legislativo, é chegada a hora de permitir ao povo o exercício de poder por outras vias que não as tradicionais. É chegada a hora do povo exercer seu poder político-governamental por meio do Judiciário.

Não se pretende que ao Judiciário seja conferida a atribuição de ativamente acompanhar a execução das políticas públicas para corrigir eventuais desvios ou suprir omissões, até mesmo porque, assim se fazendo, estar-se-ia defendendo um voluntarismo judicial, completamente inconciliável com os princípios da inércia e imparcialidade, que fundamentam a atividade jurisdicional. Pretende-se, diferentemente, que, mercê do Estado Democrático de Direito, seja reconhecido ao povo, titular de todo poder político-governamental, o direito de se servir da jurisdição como meio idôneo à efetivação de direitos fundamentais violados pela falta ou insuficiência de políticas públicas.

O processo judicial coletivo se mostra como legítimo processo democrático de controle de políticas públicas, vez que, a um só tempo, consagra os princípios

fundamentais democráticos, da *soberania popular* e *participação do povo no poder*, e propicia a realização prática dos valores democráticos da *igualdade* e *liberdade*.

O *princípio da soberania popular* é consagrado pelo processo coletivo porque nele é o povo, representado por legitimados legais, que exerce o controle de políticas públicas de interesse social. A sentença coletiva proferida pelo Poder Judiciário, quando de procedência, não reflete outra vontade senão a do povo (ou parcela deste) representado em juízo. Em virtude dos *princípios da inércia, imparcialidade* e *contraditório*, do qual decorrem o *princípio da correlação* e que informam a atividade jurisdicional, as sentenças coletivas, enquanto atos político-governamentais, não expressam as vontades idiossincráticas do magistrado, mas somente a vontade popular, posta em juízo por representantes legalmente legitimados.

O *princípio da participação do povo no poder* é consagrado pelo processo coletivo porque permite à população exercer seu poder político-governamental, diretamente, como no caso da ação popular, ou indiretamente, por representantes, como nas demais ações coletivas. Além disso, no processo coletivo a pluralidade de ideias é sempre respeitada, vez que a sentença é dada como resultado de relação dialógica de diferentes opiniões, sob o crivo do contraditório. Dessa relação dialógica podem participar tantos representantes legais do povo quanto se fizerem presentes no processo, vez que a lei garante máxima representatividade possível, por conferir à legitimidade ativa coletiva as características de ser *concorrente* (todos legitimados são autorizados a discutir em juízo uma mesma situação jurídica) e *disjuntiva* (a atuação de cada legitimado se dá independentemente da vontade dos demais legitimados).

Em outras palavras, o *princípio da participação do povo no poder* é consagrado pelo processo coletivo também porque nele a sociedade pode ser representada por diferentes órgãos e entidades, de modo a espelhar no contraditório processual, com a maior fidedignidade possível, a pluralidade de ideias e opiniões do povo que titulariza o poder político-governamental.

Por oportuno, faz-se pequena digressão para esclarecer que os vícios de representação vistos nos Poderes Executivo e Legislativo, possíveis em razão da abstrativização do exercício do poder político pelo povo, não possuem terreno fértil no

processo coletivo. Se naqueles Poderes, uma vez eleitos, os agentes políticos simplesmente desvinculam suas atividades dos ideais político-partidários sufragados pelo povo nas eleições, no processo coletivo, por motivos indissociáveis do seu funcionamento, a representação de interesses públicos é muito mais fiel aos desideratos democráticos.

Com efeito, no processo coletivo é impossível ao representante legal defender outros interesses que não os públicos, vez que seus atos não geram efeitos jurídicos por simples manifestação volitiva, dependendo, para tanto, de juízo de procedibilidade, técnico-jurídico, realizado pelo Poder Judiciário. Dessa forma, por se desenvolver de uma relação não somente contraditória (dialética), mas também crivada pela atuação de órgão independente, inerte e imparcial, a sentença coletiva, diferentemente das políticas públicas de outras esferas governamentais, veicula mandado político-governamental voltado invariavelmente à efetivação de direitos fundamentais.

Além do processo coletivo consagrar os *princípios da soberania popular* e da *participação do povo no poder*, já que nele o poder político-governamental é exercido, por sentença judicial, em acatamento da vontade do povo, apurada em processo dialético envolvendo participação de representantes populares; também serve à consagração dos *valores democráticos* da *igualdade e liberdade*, em razão da sua inexorável vocação ao combate a todas formas de opressão social, estatais ou não, pela efetivação de direitos fundamentais.

Sob a ótica da efetivação de direitos fundamentais, o processo coletivo é um instrumento democrático tão bom quanto poderiam ser os processos de elaboração e implementação de políticas públicas dos Poderes Executivo e Legislativo, caso não tivessem suas atividades e inter-relações viciadas. Entretanto, essa afirmação não basta à conclusão de que o processo coletivo possui aptidão para a efetivação de direitos fundamentais. Para que assim se conclua, faz-se necessário que, na prática, a atividade de tutela coletiva de direitos fundamentais se dê em atenção a certos limites objetivos, até mesmo para que, em repúdio do que se vislumbra nas corrompidas atividades dos Poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário não se transforme em mais uma instância de poder antidemocrático.

Para que não ocorram infrações ao princípio democrático, como os vistos no exercício de poder do Executivo e Legislativo, a atividade jurisdicional deve ser realizada com atenção a certos limites, a saber: o *princípio da separação de poderes*; o *princípio da congruência*; e as *justificativas jurídico-constitucional de omissões em políticas públicas*, como se mostra a cláusula da *reserva do possível*.

Assim, balizada pelas necessárias limitações que evitam a conspiração do Estado Democrático de Direito, a atividade jurisdicional em processo coletivo mostra-se perfeitamente consagradora dos *princípios da soberania popular e da participação do povo no poder*, apta à realização dos *valores democráticos da igualdade e liberdade*, dos quais decorrem os direitos fundamentais.

Ademais, ante as constatações realizadas, imagina-se defensável a tese de revisão da classificação clássica de regime democrático, a fim de incorporar os processos coletivos como instrumentos de democracia participativa direta (pela ação popular) e indireta (pelas demais ações coletivas). Adotando-se como critério classificatório a esfera estatal da qual se serve o povo para manifestar seu poder político-governamental, sugere-se então a adoção da terminologia *democracia jurisdicional* para designar o processo por meio do qual o povo se utiliza das vias judiciais para controlar a realização de políticas públicas estatais de interesse social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ARENHART, Sérgio Cruz. *As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário*. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias. *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Quarter Latin, 2005.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento*. Encontrado em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/pt-br.php>> Acesso em: 09 de junho de 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. Encontrado em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/constitucional/21.htm>> Acesso em: 24 de junho de 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas*. Revista de direito administrativo, v. 240, p. 83-105, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Encontrado em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>> Acesso em: 24 de fevereiro de 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito E Política No Brasil Contemporâneo*. Encontrado em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf> Acesso em: 24 de fevereiro de 2014.

BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo ("La Société de Consommation")*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Autógrafo da Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal, e demais apensadas*. Datado de 20 de agosto de 2015. Encontrado em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarnogra?codteor=1374874&filename=AA+1+%3D%3E+PEC+182/2007>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Emenda Aglutinativa nº 02 ao Substitutivo apresentado pela Comissão Especial responsável por emissão de parecer na Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal*. Encontrado em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1339917&filename=Tramitacao-PEC+182/2007>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Ficha de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal, e demais apensadas*. Encontrado em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Encontrado em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20ate%20RCD%207-2015.pdf>>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Relatório do Deputado Marcelo Castro, integrante da Comissão Especial destinada a dar parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal, e demais apensadas*. Datado de 12 de maio de 2015. Encontrado em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1332561&filename=SBT+1+PEC18207+%3D%3E+PEC+182/2007>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal, e demais apensadas, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados pela Comissão Especial destinada a dar parecer às propostas*. Datado de 26 de maio de 2015. Encontrado em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1339806&filename=SBT+1+%3D%3E+PEC+182/2007>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal*. Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional*. Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp35.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974. Dispõe sobre Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6194.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096compilado.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504compilado.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. *Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.* Encontrado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

_____. Senado Federal. *Atividade Legislativa / Projetos e Matérias / Pesquisas / Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015.* Encontrado em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759#tramitacao>>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2213 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL-02148-02 PP-00296.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3345, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2005, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-01 PP-00110 RTJ VOL-00217- PP-00162.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3943, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3999, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/2008, DJe-071 DIVULG 16-04-2009 PUBLIC 17-04-2009 EMENT VOL-02356-01 PP-00099 RTJ VOL-00208-03 PP-01024.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 5081, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-162 DIVULG 18-08-2015 PUBLIC 19-08-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ARE 745745 AgR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 26602, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-02 PP-00190 RTJ VOL-00208-01 PP-00072.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 26604, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-187 DIVULG 02-10-2008 PUBLIC 03-10-2008 EMENT VOL-02335-02 PP-00135 RTJ VOL-00206-02 PP-00626

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 631111, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 796347 AgR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 24/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 13-05-2015 PUBLIC 14-05-2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610 (com redação dada pela Resolução nº 22.733)*. Encontrado em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

CAPPELLETTI; Mauro. *Juízes Legisladores?* [Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. [Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas]. 8. ed. Campinas: Papyrus Editora, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Encontrado em: <http://redenep.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/ensaio_sobre_o_juizo_de_constitucionalidade_de_politicas_publicas.pdf> Acesso em: 10 de junho de 2015.

_____. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Direito Processual Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. (Relatora). WATANABE, Kazuo (Relator). GIDI, Antonio (Relator). Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. *Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América*. Encontrado em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/index.php?codigos-modelo-4>>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

HODGES, Christopher. *The reform of Class and Representative Actions in /European Legal Systems. A new Framework for Collective Redress in Europe*. Portland: Hart Publishing, 2008.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do processo e processo de conhecimento*. V. 1. 7. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2007.

_____. JR, Hermes Zaneti. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. V. 4. 5. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2010.

KUNTZ, Rolf. *Os direitos sociais em xeque*. Encontrado em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/kuntzdireitossociais.pdf>> Acesso em: 24 de junho de 2015.

LATOUCHE, Serge. *Pequeno tratado do decrescimento sereno*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

MARANHÃO, Clayton. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. In: GONZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita (coord.) *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Mandado de segurança: ação civil pública, ação popular, habeas data, mandado de injunção*. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

OLIVEIRA, Swarai Cervone de. *Poderes do juiz nos processos coletivos*. In: GONZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita (coord.) *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

REDISH, Martin H. *Wholesale justice. Constitutional Democracy and the Problem of de Class Action Lawsuit*. Stanford: Stanford University Press, 2009.

SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades*. Encontrado em: <<http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/O-Neoconstitucionalismo-no-Brasil.pdf>> Acesso em: 24 de fevereiro de 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of the United States*. Encontrado em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. *Federal Rules of Civil Procedure. Rule 23*. Encontrado em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR969/MR969.appa.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

VICTORINO; Luanda Garibotti. *Glossário Jurídico: inglês, português, português, inglês*. São Paulo: Disal Editora, 2009.

VILLAVERDE, João. *Governo federal anuncia corte recorde no Orçamento e freia investimentos do PAC*. O Estado de São Paulo (Estadão). Encontrado em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-federal-anuncia-corte-recorde->

no-orcamento-e-freia-investimentos-do-pac,1692585>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

YOUSSEF, Antonio Nicolau (Dir.). ASSIS, Célia de (Coord.). SILVA, Edgar Cosa (Ed.). *Dicionário escolar da língua portuguesa / Academia Brasileira de Letras*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo. Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

ANEXO ÚNICO

PECs sobre reforma política que tramitaram na Câmara dos Deputados, com exposição de autor, data e conteúdo

 PUC GOIÁS		PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS			
		PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO			
		TÍTULO		DEMOCRACIA JURISDICIONAL BRASILEIRA	
		MESTRANDO		Deaulas Henrique Moreira Caetano da Costa	
		ORIENTADOR		Prof. Dr. Dimas P. Duarte Jr	
FONTE BIBLIOGRÁFICA		BRASIL. Câmara dos Deputados. Encontrado em: < http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada >. Acesso em: 16 de setembro de 2015.			
Nº	PEC	AUTOR	DATA	CONTEÚDO	
				EMENTA	EXPLICAÇÃO DA EMENTA
01	PEC 182/2007	Sen. Marco Maciel – DEM/PE	23/10/2007	Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliarem dos partidos pelos quais forem eleitos.	-
02	PEC 85/1995	Adylson Motta - PPR/RS	02/05/1995	Dispõe sobre fidelidade partidária.	Determina que o Deputado Federal ou Senador que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito perdera o mandato.
03	PEC 90/1995	Paulo Gouvêa - PFL/SC	09/05/1995	Altera os arts. 14 e 17 da Constituição Federal e insere o art.74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Determina que perdera o mandato o Deputado Federal, Senador, Deputado Estadual, Vereador, Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Prefeito, Vice-Prefeito que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.
04	PEC 137/1995	Helio Rosas - PMDB/SP	27/06/1995	Dispõe sobre fidelidade partidária, acrescentando parágrafos ao art. 17 da Constituição Federal	Institui a perda de mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais do

					Parlamentar que se opuser aos princípios fundamentais do estatuto partidário e que deixar o partido pelo qual foi eleito, exceto se for fundador de novo partido.
05	PEC 251/1995	Oswaldo Reis - PPB/TO	26/10/1995	Inclui o inciso VI ao art. 15 da Constituição Federal, referente à perda ou suspensão dos direitos políticos.	Proíbe a mudança de partido político fora do prazo fixado pela lei eleitoral para novas filiações partidárias.
06	PEC 542/1997	Cesar Bandeira - PFL/MA	22/10/1997	Estabelece perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55 da Constituição Federal.	Permite a desfiliação partidária para participar como fundador de novo partido ou após cumprir 2 (dois) anos do mandato eletivo.
07	PEC 24/1999	Eunício Oliveira - PMDB/CE	15/04/1999	Acrescenta parágrafos ao art. 17 e altera o art. 55 da Constituição Federal, dispondo sobre fidelidade partidária.	Estabelece que perderá o mandato aquele que descumprir decisão partidária tomada em convenção ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.
08	PEC 27/1999	Cesar Bandeira - PFL/MA	28/04/1999	Estabelece perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, estadual e municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55.	-
09	PEC 143/1999	Freire Júnior - PMDB/TO	27/10/1999	Dispõe sobre a fidelidade partidária.	Estabelece que perderá o mandato, o parlamentar que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito.
10	PEC 242/2000	Mauro Benevides - PMDB/CE	11/05/2000	Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que dispõem sobre fidelidade partidária, promovendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária.	-
11	PEC 124/2007	Wilson Santiago - PMDB/PB	12/07/2007	Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14, ao art. 16, ao art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer prazos de filiação e desfiliação partidária, para a elegibilidade e manutenção dos eleitos nos mandatos dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Municipal e dos Poderes Legislativos Federal, Estadual e	-

				Municipal, institui a fidelidade partidária, bem como estabelece o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.	
12	PEC 42/1995	Rita Camata - PMDB/ES	29/03/1995	Dá nova redação ao art. 55 da Constituição Federal.	Estabelece que perderá o mandato o Deputado ou Senador que se desfiliar voluntariamente do partido sob cuja legenda foi eleito.
13	PEC 60/1995	Silvio Torres - PSDB/SP	11/04/1995	Acrescenta inciso ao art. 55 da Constituição Federal, punindo o parlamentar que se filiar a partido político distinto daquele sob cuja legenda se elegeu.	-
14	PEC 51/1995	Murilo Pinheiro - PFL/AP	06/04/1995	Dispõe sobre o acréscimo do inciso VII do caput do art. 55 da Constituição Federal.	Estabelece que perdera o mandato o Parlamentar, Deputado ou Senador que mudar de filiação político-partidária, antes de completar, pelo menos, a metade do mandato.
15	PEC 4/2007	Flávio Dino - PCdoB/MA	14/02/2007	Dá nova redação ao art. 55 da Constituição Federal, dispondo sobre a perda de mandato de Deputados e Senadores, inclusive por infidelidade partidária.	Inclui a infidelidade partidária como causa de perda de mandato; extingue o voto secreto no processo de cassação de Deputados e Senadores.
16	PEC 190/1994	Pedro Irujo - PMDB/BA	20/10/1994	Dá nova redação ao art. 14, parágrafo 1º, da Constituição Federal, tornando o voto facultativo.	-
17	PEC 43/1995	Rita Camata - PMDB/ES	29/03/1995	Dá nova redação ao art. 14 da Constituição Federal.	Extingue a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto, que passam a ser facultativos; transferindo para lei complementar os casos de inelegibilidade.
18	PEC 191/1994	Valdemar Costa Neto - PL/SP	14/12/1994	Institui o voto facultativo.	Altera o art. 14 e inciso XV do art. 49 da Constituição Federal de 1988.
19	PEC 291/1995	Oswaldo Reis - PPB/TO	07/12/1995	Dá nova redação ao inciso I do § 1º do art. 14 da Constituição Federal, tornando o voto facultativo.	-
20	PEC 142/1995	Domingos Dutra - PT/MA	28/06/1995	Altera arts. 46, 54, 55 e 56 do Capítulo I, Título IV, da Constituição Federal.	Reduz para quatro anos o mandato de Senador, definindo que serão suplentes os candidatos concorrentes na ordem subsequente de votação obtida no pleito da

					eleição do titular; proibindo a nomeação de cargo de Ministro de Estado, Secretário de Estado, do DF, Prefeitura de Capital e Missão Diplomática Temporária.
21	PEC 541/1997	Vicente Andre GOMES - PSB/PE	21/10/1997	Dá nova redação ao art. 46 da Constituição Federal.	Reduz para quatro anos o mandato do Senador e determina que o Suplente será o próximo candidato mais votado e, na falta do mesmo, só haverá eleição se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.
22	PEC 408/2001	Bispo Rodrigues - PL/RJ	29/08/2001	Revoga os §§ 2º e 3º, e dá nova redação ao § 1º, todos do art. 46 da Constituição Federal, para fixar o mandato dos Senadores em quatro anos, e extinguir a eleição conjunta de dois suplentes.	-
23	PEC 362/2001	Ricardo Ferraço - PPS/ES	29/05/2001	Dá nova redação ao § 3º do art. 46 da Constituição Federal.	Estabelece que o suplente de Senador eleito será o candidato ao Senado mais votado dentre os candidatos que não lograram votação suficiente para assunção da vaga.
24	PEC 149/2003	Dr. Benedito Dias - PP/AP	28/08/2003	Dá nova redação ao art. 46 da Constituição Federal.	Estabelece que serão considerados suplentes de Senador os candidatos mais votados e não eleitos.
25	PEC 312/2004	Dr. Benedito Dias - PP/AP	25/08/2004	Dá nova redação ao art. 46 da Constituição Federal.	Considera suplente de Senador o candidato mais votado e não eleito, entre os que participaram das eleições.
26	PEC 51/2007	Elcione Barbalho - PMDB/PA	24/04/2007	Dá nova redação ao § 3º do art. 46 da Constituição Federal.	Estabelece que o Suplente de Senador será o candidato, que segundo a ordem da votação nominal recebida, exceder o número de vagas em disputa.
27	PEC 147/2007	Pastor Manoel Ferreira - PTB/RJ	04/09/2007	Dá nova redação ao § 3º do art. 46 da Constituição Federal.	Estabelece que serão considerados Suplentes de Senador os candidatos com a segunda e terceira maior votação para o cargo no Estado.
28	PEC 228/2008	Ciro Pedrosa - PV/MG	21/02/2008	Dá nova redação ao § 3º do art. 46 da Constituição Federal.	Considera suplentes os Deputados Federais eleitos pelo mesmo partido ou coligação do Senador, que exceder o número de vagas em

					disputa, com mais tempo de mandato, ou o mais velho em caso de empate.
29	PEC 404/2009	João Campos - PSDB/GO	09/09/2009	Dá nova redação ao § 3º do art. 46 da Constituição Federal, reduzindo o número de suplentes de Senador para um e instituindo regra de inelegibilidade em razão de parentesco com o candidato a titular.	-
30	PEC 27/2011	Íris de Araújo - PMDB/GO	10/05/2011	Altera o § 3º do art. 46 da Constituição Federal para disciplinar a eleição de suplente de Senador.	Estabelece que serão considerados suplentes de Senador os três candidatos mais votados, não eleitos, em ordem decrescente de votação.
31	PEC 60/2011	Flaviano Melo - PMDB/AC	02/08/2011	Acrescenta o § 4º ao art. 46 da Constituição Federal.	Estabelece a obrigatoriedade de os suplentes de Senador disputarem eleições.
32	PEC 67/2003	Maurício Rands - PT/PE	27/05/2003	Dá nova redação ao art. 46 da Constituição Federal.	Reduz o mandato dos Senadores para quatro anos; estabelece que o eleitor escolherá também o suplente do Senador e que havendo impedimento dos dois será convocada nova eleição.
33	PEC 25/2007	Domingos Dutra - PT/MA	22/03/2007	Dá nova redação aos §§ 1º e 3º do art. 46 da Constituição Federal e acrescenta os §§ 4º e 5º ao referido artigo.	Reduz para 4 (quatro) anos o mandato dos Senadores; estabelece que o candidato mais votado da lista de candidatos do partido será eleito Senador, sendo considerados os demais Suplentes, segundo a ordem de votação.
34	PEC 492/1997	Roberto Valadão - PMDB/ES	15/07/1997	Altera o art. 14 da Constituição Federal, considerando inelegíveis, para os mesmos cargos, os que tenham sido reeleitos para os cargos de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal e de Prefeitos.	-
35	PEC 10/1999	Raimundo Gomes de Matos - PSDB/CE	23/03/1999	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 e ao inciso II ao art. 29 da Constituição Federal e acrescenta o art. 75 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 1996, por 2 (dois) anos, objetivando estabelecer a coincidência das eleições em 2002; retira dos Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído a prerrogativa de candidatar-se à reeleição para o período subsequente.

36	PEC 16/1999	Pompeo de Mattos - PDT/RS	08/04/1999	Acrescenta § 6º ao art. 14 da Constituição Federal, renumerando-se os demais.	Exige que o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos solicitem licença do cargo, no ato do registro da candidatura, quando concorrem aos mesmos cargos, não podendo retornar ao mesmo quando não reeleito.
37	PEC 23/1999	Fernando Ferro - PT/PE	15/04/1999	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 e ao art. 82 da Constituição Federal.	Considera irreelegível para os mesmos órgãos, os que tenham sido reeleitos para os cargos de Presidente da República, de Governador de Estado e do DF e de Prefeito, proíbe a reeleição.
38	PEC 26/1999	Rita Camata - PMDB/ES	27/04/1999	Dá nova redação ao § 5º do art. 14.	Proíbe a reeleição e torna irreelegível, para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores Estaduais e do DF, os Prefeitos e quem os tiver substituído nos seis meses anteriores ao pleito.
39	PEC 64/1999	Iédio Rosa - PMDB/RJ	30/06/1999	Dá nova redação ao arts. 14 e 29 da Constituição Federal.	Estabelece o prazo de seis meses antes da eleição para desincompatibilização dos candidatos à reeleição de cargo eletivo; determinando que em caso de vacância do cargo de Prefeito serão chamados sucessivamente o Presidente da Câmara Municipal e o Vereador mais idoso.
40	PEC 75/1999	Hermes Parcianello - PMDB/PR	10/08/1999	Dispõe sobre a desincompatibilização dos Governadores de Estado e Prefeitos que concorrem à reeleição.	Estabelece que os mesmos deverão afastar-se do cargo seis meses antes do pleito. Altera o art. 14 da Constituição Federal de 1988.
41	PEC 99/1999	Inaldo Leitão - PMDB/PB	09/09/1999	Dá nova redação aos §§ 5º e 6º do art. 14 da Constituição Federal.	Estabelece que para concorrer à reeleição o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos, ou quem os houver sucedido ou substituído, deverão renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.
42	PEC 212/2000	Dr. Benedito Dias - PPB/AP	22/03/2000	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal, acrescentando-lhe mais o § 5º-A.	Estabelece que somente o Presidente da República poderá ser reeleito para um único período subsequente ao mandato.
43	PEC	Murilo Domingos -	10/11/1998	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da	-

	624/1998	PTB/MT		Constituição Federal, retirando dos Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído a prerrogativa de candidatar-se à reeleição para o período subsequente.	
44	PEC 628/1998	Valdemar Costa Neto - PL/SP	24/11/1998	Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal tornando inelegíveis para os mesmos cargos os prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito e dá outras providências.	-
45	PEC 70/1999	Ary Kara - PPB/SP	30/06/1999	Institui o voto facultativo.	Altera o § 1º do art. 14 da Constituição Federal de 1988.
46	PEC 79/1999	Geraldo Magela - PT/DF	11/08/1999	Torna o voto facultativo.	Alterando o § 1º do art. 14 da Constituição Federal de 1988.
47	PEC 158/1999	Osvaldo Reis - PPB/TO	16/11/1999	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal.	Proíbe a reeleição do Presidente da República, Governador e Prefeito.
48	PEC 444/2001	Francisco Rodrigues - PFL/RR	08/11/2001	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, vedando a reeleição para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos.	-
49	PEC 19/2003	Dilceu Sperafico - PPB/PR	26/03/2003	Dá nova redação aos arts. 14, 27, 28, 29, 44, 46 e 82 da Constituição Federal e introduz dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de tornar coincidentes os mandatos eletivos e de atribuir-lhes novo período de duração.	Estabelece a duração dos mandatos eletivos e dos cargos eletivos em 5 (cinco) anos, visando a coincidência dos mandatos; extingue o princípio da reeleição para os titulares do Executivo.
50	PEC 115/2003	Leandro Vilela - PMDB/GO	14/07/2003	Dá nova redação ao art. 14, caput e §1º, da Constituição Federal, tornando facultativo o exercício do direito de voto.	Institui o voto facultativo.
51	PEC 246/2004	Jutahy Junior - PSDB/BA	10/03/2004	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal e acrescenta artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Extingue a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito; prevê regra de transição para os detentores dos atuais mandatos; aumenta para 5 (cinco) anos o mandato do Presidente da República.

52	PEC 409/2005	Ivo José - PT/MG	09/06/2005	Dá nova redação ao art. 14, § 1º, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal, para tornar facultativos o alistamento eleitoral e o voto para maiores de sessenta anos, portadores de doenças incapacitantes ou deficiência física e para aposentados.	-
53	PEC 430/2005	Moreira Franco - PMDB/RJ	29/06/2005	Dá nova redação ao § 1º do art. 14, da Constituição Federal, tornando facultativo o exercício do direito de voto e o alistamento eleitoral.	-
54	PEC 578/2006	Mendonça Prado - PFL/SE	08/11/2006	Altera o § 1º e seu inciso I do art. 14 da Constituição Federal.	Torna o voto facultativo.
55	PEC 15/2007	Ribamar Alves - PSB/MA	08/03/2007	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 e ao art. 82, ambos da Constituição Federal de 1988.	Proíbe a reeleição do Presidente da República, Governador e Prefeito, bem como dos seus substitutos nos meses anteriores ao pleito; aumenta para 5 (cinco) anos o mandato do Presidente da República.
56	PEC 41/2007	Arnaldo Jardim - PPS/SP	12/04/2007	Altera o § 1º do Art. 27 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para possibilitar aos Estados Federados alterarem o início do mandato dos Deputados Estaduais.	Para os Deputados Estaduais da Legislatura de 2011 a 2015, para o fim de alteração da data de início da Legislatura de 2016.
57	PEC 65/2007	Moises Avelino - PMDB/TO	16/05/2007	Dá nova redação ao art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao § 1º do art. 46 e ao art. 82 da Constituição Federal, revoga o § 2º do art. 46, proibindo a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, determinando a simultaneidade das eleições em todos os níveis, e fixa a duração de cinco anos para os cargos eletivos nos Poderes Executivo e Legislativo, nos níveis federal, estadual e municipal, com exceção dos Senadores.	Dispõe que o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2008 terá duração de 6 (seis) anos; o mandato dos Senadores eleitos em 2010 terá duração de 4 (quatro) anos, tendo em vista as eleições gerais.

58	PEC 72/2007	Regis de Oliveira - PSC/SP	29/05/2007	Dá nova redação ao parágrafo 5º do art. 14 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias.	Proíbe a reeleição do Presidente da República, dos Governadores e Prefeitos para mandato subsequente, ressalvado os atuais titulares dos cargos mencionados.
59	PEC 77/2007	Carlos Brandão - PSDB/MA	31/05/2007	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal, proibindo a reeleição do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos, e estabelece disposição transitória para as eleições de Prefeitos e Vereadores, de forma a fazer coincidir as eleições em todos os níveis da federação.	-
60	PEC 103/2007	Júlio Redecker - PSDB/RS	26/06/2007	Dá nova redação ao art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao § 1º do art. 46, ao § 4º do art. 57 e ao art. 82 da Constituição Federal, revoga o § 2º do art. 46, proibindo a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, e determinando o mandato de 5 anos para todos os cargos eletivos do país.	Fixa a data da posse de Governadores e Prefeitos para o dia 3 de janeiro e do Presidente da República para o dia 5 de janeiro; aumenta para dois anos e meio o mandato das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados.
61	PEC 123/2007	Wilson Santiago - PMDB/PB	12/07/2007	Dá nova redação ao art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao § 1º e ao § 2º do art. 46, ao § 4º do art. 57 e ao art. 82 da Constituição Federal, revoga o § 2º do art. 46, proibindo a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, e determinando o mandato de 6 anos para todos os cargos eletivos do país.	-
62	PEC 164/2007	Homero Pereira - PR/MT	27/09/2007	Dá nova redação aos arts. 14, 27, 28, 29, 44, 45, 46 e 82 da Constituição Federal para fazer coincidir os mandatos eletivos e atribuir-lhes novo período de duração.	-
63	PEC 257/2008	Filipe Pereira - PSC/RJ	21/05/2008	Dá nova redação ao § 5º do art.14 e ao art. 82 da Constituição Federal.	Estabelece a duração de 6 (seis) anos para o mandato eletivo do Presidente da República,

					podendo ser reeleito uma única vez, por igual período.
64	PEC 311/2008	Pedro Eugênio - PT/PE	04/12/2008	Estabelece a coincidência de eleições, reduz de oito para cinco anos o mandato de senador, estabelece o mandato de cinco anos para todos os cargos eletivos e põe fim ao instituto da reeleição para os cargos do Poder Executivo.	As alterações serão aplicadas a partir das eleições de 2014.
65	PEC 314/2008	Carlos Zarattini - PT/SP	09/12/2008	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao art. 46 e ao art. 82, todos da Constituição Federal, proibindo a reeleição para Presidente, Governadores e Prefeitos, determinando a simultaneidade das eleições e a duração de cinco anos para os cargos eletivos no Poder Executivo e no Poder Legislativo.	-
66	PEC 586/2006	Francisco Rodrigues - PFL/RR	07/12/2006	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, da Constituição Federal, para extinguir o instituto da reeleição para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos.	-
67	PEC 520/2006	Renildo Calheiros - PCdoB/PE	09/03/2006	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal.	Proíbe a reeleição do Presidente da República, Governadores e Prefeitos.
68	PEC 155/2007	Bruno Araújo - PSDB/PE	12/09/2007	Dá nova redação ao § 5º e acrescenta o § 5º-A ao art. 14 da Constituição Federal, vedando nova candidatura, para o mesmo cargo, ao Presidente da República, após o cumprimento de dois mandatos.	Proíbe a eleição do Presidente da República para um terceiro mandato, consecutivo ou não.
69	PEC 279/2000	José Múcio Monteiro - PFL/PE	09/08/2000	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal.	Dispõe que somente poderão ser reeleitos, por uma vez, os prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores.
70	PEC 211/1995	José Janene - PP/PR	27/09/1995	Altera os arts. 14, 27, 28, 29, 44, 46 e 82 da Constituição Federal, e introduz disposições transitórias, de forma a fazer coincidir os mandatos eletivos e tornar o voto facultativo.	Estabelece que a duração de mandato do Presidente da República, Governador, Prefeito, Senador, Deputado e Vereador será de cinco anos.

71	PEC 283/2000	José Índio - PMDB/SP	23/08/2000	Inclui o art. 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, para 4 anos e meio para os eleitos em 2000 e 2005, 5 anos para os eleitos em 2009 e 4 anos para os pleitos seguintes. A data das eleições de 2004 será no primeiro domingo de abril e a posse em 1 de julho, as datas das eleições de 2000 e 2009 serão no primeiro domingo de outubro e a posse em 1 de janeiro do ano seguinte, visando a realização eleição geral em 2014.
72	PEC 337/1996	Raul Belem - PFL/MG	21/03/1996	Fixa mandato de cinco anos para detentores de cargos eletivos, exceto senadores.	-
73	PEC 46/2003	Milton Monti - PL/SP	06/05/2003	Dá nova redação aos arts. 28, 29, 57 e 82 da Constituição Federal e introduz dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de alterar a data de posse dos titulares dos cargos eletivos, no âmbito da União, dos Estados e Municípios.	Dispõe que a posse do Presidente da República, Governador e Prefeito ocorrerá em 03 (três) de janeiro; estabelece que os parlamentares eleitos em 2006 terão seus mandatos reduzidos, para que os eleitos em 2010 tomem posse em 02 (dois) de janeiro de 2011.
74	PEC 6/2003	Maurício Rands - PT/PE	26/02/2003	Altera os arts. 28, 29, 77 e 82 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer coincidência dos mandatos federais, estaduais e municipais e fixar em 6 de janeiro as datas de posse do Presidente da República, dos Governadores dos Estados e dos Prefeitos Municipais.	Dispõe que os Prefeitos e Vereadores eleitos em 2004 cumprirão um mandato de seis anos, visa a coincidência das eleições em 2010.
75	PEC 151/2003	José Carlos Martinez - PTB/PR	03/09/2003	Dá nova redação ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao § 1º do art. 46 e ao art. 82 da Constituição Federal para determinar a coincidência das eleições e a duração de cinco anos dos mandatos para os cargos eletivos, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.	Estabelece a duração dos mandatos eletivos em 5 (cinco) anos, visa a coincidência das eleições.

76	PEC 273/2004	Roberto Jefferson - PTB/RJ	12/05/2004	Dá nova redação ao § 1º do art. 27, acrescenta o § 2º ao art. 44, renumerando-se o parágrafo único, altera o § 3º do art. 46, acrescenta o § 4º ao art. 46 da Constituição Federal, determina o mandato de seis anos para os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos em 2004 e estabelece a coincidência das eleições para os cargos eletivos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Estabelece que serão considerados suplentes de Senador os candidatos mais votados e não eleitos.
77	PEC 390/2005	Dr. Benedito Dias - PP/AP	26/04/2005	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao §1º do art. 46 e ao art. 82 da Constituição Federal, proibindo a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, determinando a simultaneidade das eleições e fixando a duração de seis anos para os cargos eletivos nos Poderes Executivo e Legislativo, em todos os níveis.	Dispõe, ainda, que o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2008 será de 2 (dois) anos , sendo permitida a reeleição dos Prefeitos no pleito de 2010 (ano das eleições gerais) e que o mandato dos Senadores eleitos em 2006 será de 4 (quatro) anos (mandato-tampão).
78	PEC 402/2005	João Lyra - PTB/AL	01/06/2005	Dá nova redação ao art. 28, ao inciso II do art. 29 e ao art. 77 da Constituição Federal e acrescenta o art. 95 no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, alterando a data de realização das eleições para Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos e fazendo coincidir todos os mandatos eletivos nas eleições de 2010.	Altera para o mês de novembro a realização das eleições; dispõe que o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2008 será de 2 (dois) anos (mandato-tampão) , sendo permitida a reeleição dos Prefeitos no pleito de 2010 (ano das eleições gerais).
79	PEC 539/2006	Jaime Martins - PL/MG	26/04/2006	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao incisos I e III do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao §1º do art. 46 e ao art. 82 da Constituição Federal, proibindo a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, determinando a simultaneidade das eleições, fixando a duração de cinco anos para os cargos eletivos nos Poderes Executivo e Legislativo, em todos os níveis e alterando a data da posse	-

				do Presidente da República, Governadores e Prefeitos.	
80	PEC 6/2007	Flávio Dino - PCdoB/MA	14/02/2007	Prorroga os mandatos de eleitos nos anos de 2004 e 2006, visando à realização de eleições gerais em 2010 e à fixação de novas datas para as posses nos Poderes Executivos	-
81	PEC 11/2007	Raimundo Gomes de Matos - PSDB/CE	06/03/2007	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao & 1º do art. 27, ao caput do art. 28. ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao caput do art. 45, aos §§ 1º e 2º, do art. 46, ao art. 82, da Constituição Federal e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proibindo reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, fixando em cinco anos a duração do mandato dos cargos eletivos nos Poderes Executivos e Legislativo em todos os níveis e determinando a simultaneidade das eleições.	-
82	PEC 131/2007	João Maia - PR/RN	08/08/2007	Dá nova redação aos arts. 14, 27, 28, 29, 44, 46 e 82 da Constituição Federal e introduz dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de tornar coincidentes os mandatos eletivos e de aumentar-lhes o período de duração.	Acaba com a reeleição para cargo no executivo federal, estadual e municipal; aumenta para cinco anos a duração dos mandatos de Presidente da República, Governador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital, Prefeito e Vereador e para dez anos o mandato de Senador; cria regras transitórias visando a unificação das eleições a partir de 2014.
83	PEC 160/2007	Renato Molling - PP/RS	19/09/2007	Dá nova redação ao art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao § 1º do art. 46 e ao art. 82 da Constituição Federal, revoga o § 2º do art. 46, proibindo a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, determinando a simultaneidade das	-

				eleições em todos os níveis, e fixa a duração de cinco anos para os cargos eletivos nos Poderes Executivo e Legislativo, em todos os níveis.	
84	PEC 220/2008	Jovair Arantes - PTB/GO	19/02/2008	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, ao § 1º e ao § 2º do art. 46 e ao art. 82 da Constituição Federal para determinar a simultaneidade das eleições, a proibição da reeleição dos Chefes de Poder Executivo e a duração de seis anos para os mandatos eletivos dos membros do Poder Legislativo e Chefes do Poder Executivo no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.	Estabelece que a legislatura, os cargos e os mandatos eletivos serão de 6 (seis) anos, e a simultaneidade de eleição será a partir de 2016.
85	PEC 119/1999	Dr. Evilásio - PSB/SP	29/09/1999	Dá nova redação ao § 5º do art. 14 e ao art. 46 da Constituição Federal.	Proíbe a reeleição para o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito; reduzindo o mandato dos Senadores para quatro anos, a partir de 2002.
86	PEC 127/2003	Antonio Joaquim - PP/MA	06/08/2003	Altera o § 5º do art. 14 da Constituição Federal para disciplinar a elegibilidade daqueles que substituírem ou sucederem o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos para os cargos daqueles titulares.	-
87	PEC 297/2008	José Linhares - PP/CE	29/10/2008	Altera os arts. 14, 27, 28, 29, 44, 46 e 82 da Constituição Federal, e lhe acrescenta disposição transitória, de forma a fazer coincidir os mandatos eletivos que menciona, atribuir-lhes novo período de duração e vedar a reeleição imediata para cargos do Poder Executivo.	Estabelece que a duração de mandato do Presidente da República, Governador, Prefeito, Senador, Deputados e Vereadores será de cinco anos.
88	PEC 262/2004	Edson Duarte - PV/BA	20/04/2004	Proíbe que aquele que tenha sido prefeito por dois mandatos subseqüentes, nos termos do § 5º do art. 14 da Constituição Federal, seja eleito	-

				para a chefia de Poder Executivo de outro Município na seqüência imediata.	
89	PEC 249/2004	Geddel Vieira Lima - PMDB/BA	11/03/2004	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao "caput" do art. 28, ao inciso II do art. 29 e ao "caput" do art. 77 da Constituição Federal.	Proíbe a reeleição para o período subsequente do Presidente da República, Governadores e Prefeitos; substitui a expressão "do ano anterior ao do término do mandato" para "do último ano de mandato", em relação a realização das eleições em todas as esferas de Governo.
90	PEC 322/2009	Poder Executivo	10/02/2009	Acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para dispor sobre a cláusula de desempenho eleitoral.	Estabelece a chamada "cláusula de barreira", através da qual somente teriam funcionamento parlamentar integral os partidos que obtiverem 1% (um por cento) dos votos válidos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles. Proposição que integra a REFORMA POLÍTICA / ELEITORAL.
91	PEC 159/2012	Filipe Pereira - PSC/RJ	10/04/2012	Dá nova redação ao art. 14 da Constituição Federal para tornar facultativo o voto e o alistamento eleitoral.	-
92	PEC 322/2013	Mendonça Prado - DEM/SE	03/10/2013	Altera o § 1º e os incisos I e II, do art. 14, da Constituição Federal, instituindo o Voto Facultativo.	-
93	PEC 328/2013	Nilson Leitão - PSDB/MT	16/10/2013	Dá nova redação ao art. 14 da Constituição Federal, para tornar facultativo o voto para todos os eleitores maiores de dezesseis anos e dá outras providências.	-
94	PEC 334/2013	Sandro Alex - PPS/PR	23/10/2013	Dá nova redação ao § 1º, do art. 14, da Constituição Federal, para tornar facultativos o alistamento eleitoral e o voto.	-
95	PEC 356/2013	João Campos - PSDB/GO	27/11/2013	Dá nova redação ao §1º, do art. 14 da Constituição Federal para tornar facultativo o voto e o alistamento eleitoral.	-
96	PEC 444/2014	Leonardo Picciani - PMDB/RJ	16/12/2014	Altera o § 1º do art. 14 da Constituição Federal para tornar facultativo o voto e o alistamento	-

				eleitoral.	
97	PEC 168/2012	Wilson Filho - PMDB/PB	09/05/2012	Altera o inciso VI do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, reduzindo para vinte e cinco anos a idade mínima para Governadores e Vice-Governadores.	-
98	PEC 221/2012	Lucio Vieira Lima - PMDB/BA	21/11/2012	Altera a redação do inciso VI do § 3º do art.14 da Constituição Federal, reduzindo para vinte e cinco anos a idade mínima para Governadores e Vice-Governadores.	-
99	PEC 344/2013	Mendonça Filho - DEM/PE	01/11/2013	Altera o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal.	-
100	PEC 345/2013	Mendonça Filho - DEM/PE	01/11/2013	Altera o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representantes para a Câmara dos Deputados.	-
101	PEC 352/2013	Cândido Vaccarezza - PT/SP	06/11/2013	Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.	-

102	PEC 20/2007	Manuela D'ávila - PCdoB/RS	14/03/2007	Altera o art. 14, § 3º, VI, "a", da Constituição Federal.	Reduz para 30 (trinta) anos a idade exigida para o candidato a Presidente da República, Vice-Presidente e Senador.
103	PEC 199/2007	Gladson Cameli - PP/AC	05/12/2007	Dá nova redação ao inciso VI, alíneas "a" e "b", do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, reduzindo para 30 anos a idade mínima exigida para ocupar o cargo de Senador.	-
104	PEC 169/2012	Wilson Filho - PMDB/PB	09/05/2012	Altera a redação do inciso VI do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, reduzindo para vinte e cinco anos a idade mínima para Senador.	-
105	PEC 222/2012	Lucio Vieira Lima - PMDB/BA	21/11/2012	Altera a redação do inciso VI do § 3º do art.14 da Constituição Federal, reduzindo para vinte e cinco anos a idade mínima para Senador.	-
106	PEC 384/2014	Arnaldo Jordy - PPS/PA	20/02/2014	Dá nova redação à alíneas "c" e "d", do inciso VI, do § 3º, do art. 14, da Constituição Federal, para estabelecer a idade mínima de dezoito anos como condição de elegibilidade para Deputado Estadual ou Distrital.	-
107	PEC 378/2005	Josias Quintal - PMDB/RJ	30/03/2005	Dá nova redação ao § 8º do art. 14 da Constituição Federal.	Possibilita a todo militar alistável, candidato nas eleições, permanecer na condição de agregado (afastamento temporário), pode o militar eleito retornar ao serviço ativo após o término do mandato eletivo.
108	PEC 434/2005				
109	PEC 580/2006	Capitão Wayne - PSDB/GO	30/06/2005	Dá nova redação ao parágrafo 8º do art. 14 da Constituição Federal.	Dispõe sobre candidatura de militar; concede o afastamento temporário ao militar que contar com mais de 5 (cinco) anos de serviço, garante o seu retorno ao serviço militar ativo após o término do primeiro mandato.
110	PEC 583/2006	Corauci Sobrinho - PFL/SP	23/11/2006	Altera a redação do § 8º e seus incisos do art. 14.	Assegura ao candidato militar o afastamento das atividades, independentemente do tempo de serviço; podendo, se eleito, retornar à sua atividade normal ao término do mandato eletivo.

111	PEC 308/2008	Silvinho Peccioli - DEM/SP	12/11/2008	Dá nova redação ao § 8º do art. 14 da Constituição Federal, dispondo sobre a elegibilidade dos militares.	Considera as regras estatutárias do respectivo partido para a exigência da filiação partidária. Possibilita ao militar alistável o licenciamento do trabalho por 3 (três) meses, a partir do registro de sua candidatura, com remuneração integral, podendo retornar ao serviço ativo.
112	PEC 128/2011	Gorete Pereira - PR/CE	14/12/2011	Dá nova redação ao § 8º do art. 14 da Constituição Federal.	Modifica as condições para candidatura do militar a um cargo eletivo.
113	PEC 430/2014	Subtenente Gonzaga - PDT/MG	29/10/2014	Altera o art. 14 da Constituição Federal, a fim de prever a elegibilidade dos policiais e dos bombeiros militares.	-
114	PEC 7/2015	Capitão Augusto - PR/SP	11/03/2015	Altera o art. 14 da Constituição Federal, garantindo os direitos políticos e de elegibilidade dos policiais e bombeiros militares.	-
115	PEC 224/2012	Jorge Corte Real - PTB/PE	27/11/2012	Estabelece mandatos eletivos coincidentes, com duração de cinco anos, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, proibida a reeleição para cargos do Poder Executivo.	-
116	PEC 10/1995	ADHEMAR DE BARROS FILHO - PPB/SP	22/02/1995	Modifica o art. 45 da Constituição Federal e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo.	Cria o Sistema Distrital Misto.
117	PEC 28/1995	Rita Camata - PMDB/ES	22/03/1995	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.	Limita o número de integrantes da Câmara dos Deputados por Estado, ao máximo de setenta e o mínimo de quatro, cabendo aos Territórios dois Deputados. Estabelece um sistema proporcional misto, em que metade das vagas será preenchida por voto majoritário em distritos uninominais e a outra metade pelos candidatos das listas partidárias, proporcionalmente à soma dos votos distritais de cada partido.
118	PEC 108/1995	Expedito Júnior - PL/RO	30/05/1995	Dá nova redação ao caput e ao § 1º do art. 45 da Constituição Federal.	Define que será utilizado o sistema majoritário para eleição a Câmara dos Deputados.
119	PEC 168/1995	Mendonça Filho - DEM/PE	23/08/1995	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.	Determina que a Câmara dos Deputados compor-se-á de representantes do povo,

					eleitos, sendo a metade em distritos uninominais e a outra metade por critério proporcional. Desmembramento da PEC 29/95.
120	PEC 179/1995	José Genoíno - PT/SP	24/08/1995	Modifica o art. 45 da Constituição Federal.	Define em quinhentos o número total de Deputados e estabelecendo que a representação por Estado e pelo Distrito Federal será proporcional aos eleitores, sendo que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de quatro Deputados.
121	PEC 181/1995	Paulo Gouvêa - PFL/SC	24/08/1995	Institui o sistema eleitoral misto, proporcional e distrital majoritário, para a eleição dos Deputados Federais e Estaduais.	Altera o art. 45 da Constituição Federal de 1988.
122	PEC 289/1995	Osvaldo Reis - PPB/TO	07/12/1995	Institui o voto distrital misto.	Altera os arts. 27, 29, 45 e 46 da Constituição Federal de 1988.
123	PEC 133/2003	Jaime Martins - PL/MG	13/08/2003	Altera os arts. 45 e 29 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral majoritário para cargos legislativos.	-
124	PEC 585/2006	Arnaldo Madeira - PSDB/SP	07/12/2006	Institui o voto distrital majoritário para eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.	Altera o artigo 29 e 45 da Constituição Federal de 1988.
125	PEC 523/2006	Silvio Torres - PSDB/SP	16/03/2006	Dá nova redação ao art. 29 da Constituição Federal, alterando o sistema eleitoral nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores.	Institui Sistema Eleitoral Misto para Municípios com mais de duzentos mil eleitores.
126	PEC 365/2009	Roberto Magalhães - DEM/PE	14/05/2009	Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal	-
127	PEC 170/1999	Roberto Argenta - PFL/RS	02/12/1999	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.	Altera para trezentos e oitenta Deputados a composição da Câmara Federal e a representação por Estado e Distrito Federal de no mínimo três e no máximo setenta.
128	PEC 195/2000	Alceu Collares - PDT/RS	26/01/2000	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.	Estabelece que o Tribunal Superior Eleitoral fixará a quantidade de Deputados Federais por Estado, no ano anterior as eleições, garantindo um lugar a cada estado e os lugares restantes

					distribuídos proporcionalmente à população.
129	PEC 196/2000	Almeida de Jesus - PMDB/CE	26/01/2000	Dá nova redação ao art. 45 e ao § 1º do art. 46 da Constituição Federal.	Reduz a composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
130	PEC 202/2000	Cesar Bandeira - PFL/MA	03/02/2000	Altera o art. 46 da Constituição Federal.	Modifica o sistema representativo do Senado para eleições segundo o sistema proporcional.
131	PEC 262/2000	Dr. Evilásio - PSB/SP	20/06/2000	Dispõe sobre o número de Deputados por Estado e pelo Distrito Federal.	Dispõe que o número de Deputados da Assembleia Legislativa corresponderá ao sêxtuplo de representação do estado na Câmara dos Deputados e atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze; estabelece que o número de Deputados Federais por estado e pelo DF será de três acrescido de um por cada quinhentos mil habitantes ou fração superior a duzentos e cinquenta mil e cada território elegerá dois deputados. Altera o arts. 27 e 45 da Constituição Federal de 1988.
132	PEC 267/2000	Luciano Bivar - PSL/PE	28/06/2000	Altera o art. 45, da Constituição Federal, determinando a eleição dos candidatos individualmente mais votados à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e à Câmara Legislativa.	-
133	PEC 294/2000	De Velasco - PSL/SP	31/10/2000	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, determinando a eleição dos candidatos individualmente mais votados à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa e às Câmaras Municipais.	-
134	PEC 105/2007	Mário Negromonte - PP/BA	27/06/2007	Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.	-
135	PEC 258/2013	Marcus Pestana - PSDB/MG	09/04/2013	Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, Estaduais e Distritais, alterando a	-

				redação do art. 45 da Constituição Federal.	
136	PEC 3/2015	Miro Teixeira - PROS/RJ	11/02/2015	Cria o princípio majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados.	-
137	PEC 476/2001	José Carlos Aleluia - PFL/BA	13/12/2001	Suprime a expressão "para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados", constante do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.	-
138	PEC 223/2008	Antonio Carlos Mendes Thame - PSDB/SP	21/02/2008	Dá nova redação ao parágrafo 1º do art. 45 da Constituição Federal, estabelecendo a estrita proporcionalidade populacional na representação para a Câmara dos Deputados.	-
139	PEC 485/2002	João Eduardo Dado - SP	26/02/2002	Modifica o art. 45 da Constituição Federal, eliminando o limite máximo para a representação na Câmara dos Deputados dos Estados, e estabelecendo como limite mínimo o número de quatro Deputados.	Estabelece que a proporcionalidade será calculada utilizando-se o coeficiente eleitoral nacional.
140	PEC 519/2006	Jaime Martins - PL/MG	09/03/2006	Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 45 da Constituição Federal e acrescenta § 3º ao referido artigo.	Estabelece o número de 450 (quatrocentos e cinquenta) Deputados Federais, assegurando o mínimo de 3 (três) por unidade da Federação, levando em conta a representação populacional, a extensão territorial e a renda per capita de cada unidade federativa.
141	PEC 587/2006	Eduardo Sciarra - PFL/PR	07/12/2006	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.	Reduz a composição da Câmara dos Deputados para 342 (trezentos e quarenta e dois) deputados federais, com mínimo de 5 (cinco) e o máximo de 65 (sessenta e cinco) Deputados por Estado, e 01 (um) por Território.
142	PEC 280/2008	Clodovil Hernandes - PR/SP	15/07/2008	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.	Limita em 250 o número de Deputados que integram a Câmara dos Deputados e cria normas para que nenhuma unidade da Federação fique com menos de quatro ou mais de trinta representantes.
143	PEC 153/2012	Félix Mendonça Júnior - PDT/BA	29/03/2012	Dá nova redação ao § 1º do art. 45 da Constituição Federal e revoga o § 2º do art. 4º	Estabelece o número de 513 Deputados Federais, procedendo-se os ajustes

				do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	necessários, a cada dez anos, no ano anterior à eleição subsequente à realização do Censo populacional.
144	PEC 225/2003	Geraldo Resende - PPS/MS	18/12/2003	Altera o inciso II do art. 29 da Constituição Federal, a fim de aplicar as regras de segundo turno a todas as capitais de Estados e nos Municípios com mais de cem mil eleitores.	-
145	PEC 361/2005	Pompeo de Mattos - PDT/RS	16/02/2005	Acrescenta alínea "a" ao inc. II do art. 29 da Constituição Federal, estabelecendo a realização de segundo turno nas eleições para Prefeito, em municípios com mais de cinquenta mil eleitores até duzentos mil eleitores, e que não atingirem 1/3 dos votos válidos.	-
146	PEC 142/2007	Paulo Piau - PMDB/MG	28/08/2007	Dá nova redação ao inciso II do art. 29 da Constituição Federal, dispondo sobre a realização de segundo turno nos municípios com mais de cem mil eleitores.	-
147	PEC 148/2007	Lobbe Neto - PSDB/SP	04/09/2007	Altera o inciso II do art. 29 da Constituição Federal, para aplicar regras de segundo turno a todos os Municípios com mais de cem mil eleitores.	-
148	PEC 241/2008	Zé Geraldo - PT/PA	09/04/2008	Altera o inciso II do art. 29 da Constituição Federal, estabelecendo a realização de 2º Turno em todos os Municípios com mais de sessenta mil eleitores.	-
149	PEC 151/2012	Ricardo Berzoini - PT/SP	28/03/2012	Altera o inciso II do art. 29 da Constituição	-
150	PEC 306/2004	Carlos Souza - PP/AM	08/07/2004	Acrescenta o inciso VII ao art. 55; altera o § 3º do art. 55; e revoga o inciso I do art. 56 da Constituição Federal.	Dispõe que perderá o mandato o Deputado ou Senador que assumir outro cargo, emprego ou função na Administração Pública, ressalvada a posse em virtude de concurso público.
151	PEC 198/2012	Izalci - PR/DF	12/07/2012	Dá nova redação aos arts. 27 e 29 da Constituição Federal, acrescenta § 1º-A no art. 27, o art. 56-A e revoga o inciso I do art. 56 e seu § 3º.	Determina que o parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de prefeitura de capital

					ou chefe de missão diplomática temporária renuncie ao seu mandato no âmbito do Poder Legislativo.
152	PEC 199/2012	Izalci - PR/DF	12/07/2012	Inclui parágrafo no art. 14 da Constituição Federal para determinar que os detentores de mandatos no Poder Legislativo a eles renunciem para poderem concorrer a cargos no Poder Executivo.	-
153	PEC 221/2008	Jovair Arantes - PTB/GO	19/02/2008	Acrescenta os §§ 5º e 6º ao art.17 da Constituição Federal para determinar a índole política, eleitoral e programática do caráter nacional dos partidos políticos, bem como para limitar a responsabilidade dos órgãos partidários ao seu âmbito específico de atuação.	-
154	PEC 326/2013	Izalci - PSDB/DF	16/10/2013	Acrescenta parágrafos ao art. 17 da Constituição, para definir o caráter nacional como condição para o registro dos partidos políticos no Tribunal Superior Eleitoral.	-
155	PEC 14/2015	Senado Federal	27/03/2015	Altera o art. 17 da Constituição Federal, para permitir coligações eleitorais apenas nas eleições majoritárias.	-