

## O papel contramajoritário da jurisdição constitucional e o desafio na comunicação das decisões do Supremo Tribunal Federal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.30.27>

**Raquel Botelho Santoro**

Doutora e Mestre em Direito do Estado – Direito Constitucional pela  
Universidade de São Paulo (USP)  
Advogada.

### 1. Os desígnios e características de uma verdadeira democracia

Um regime democrático não é considerado como tal apenas pelo fato de atender ao princípio das majorias eleitorais, o que se daria por meio da garantia de eleições livres, justas e majoritárias, mas também por outros requisitos, igualmente importantes, como a proteção aos direitos humanos, a previsão de instituições de controle, e outras características frequentemente relacionadas ao que se convencionou chamar de liberalismo.

Por liberalismo, podemos entender a proteção à intervenção do Estado na esfera de direitos individuais, o que se dá, como sabemos, por mecanismos diversos, dentre eles o estabelecimento de direitos fundamentais e a previsão de instituições de controle muitas vezes de características contramajoritárias, sendo a Corte Constitucional um dos principais exemplares dessa garantia nas democracias modernas<sup>1</sup>.

Ao possibilitar que minorias parlamentares, partidos políticos, associações e entidades de defesa e proteção de direitos individuais acessem a Corte Constitucional para questionar a constitucionalidade – e, em última análise, a legitimidade – de medidas legislativas e atos judiciais concretos, a Constituição busca exatamente resguardar esse centro pulsante do regime democrático, que é o liberalismo.

---

1 Norberto Bobbio, analisando o liberalismo e sua correlação com a democracia, faz uma importante distinção a respeito do conceito de Estado Liberal. Para ele, a expressão compreende dois aspectos “*que nem sempre são bem distinguidos: a) os limites dos poderes; b) os limites das funções do Estado. A doutrina liberal compreende a ambos embora possam eles ser tratados separadamente, um excluindo o outro. O liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções. A noção corrente que serve para representar o primeiro é Estado de direito; a noção corrente para sentar o segundo é Estado mínimo*”. (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013, p. 17). Assim, quando adotamos o termo liberalismo, neste trabalho, estamos a adotar apenas o sentido correspondente à ideia de Estado de Direito.

Dessa forma, surgem os conceitos de democracia liberal e democracia iliberal, sendo a primeira representada por aquele regime que entendemos efetivamente democrático – o qual não se limita à garantia da maioria eleitoral – e a segunda representada por regimes em que, não obstante seja possível verificar a presença de mecanismos de maioria eleitoral (como eleições majoritárias), não há outros elementos necessários e insubstituíveis à caracterização efetivamente democrática.

Os cientistas políticos têm divergido acerca da aplicabilidade do termo “democracia iliberal” pois, para alguns deles, a característica do liberalismo seria indissociável da democracia e, sem ela, não haveria que se falar na configuração do regime democrático.

Nós compactuamos com esse entendimento, pois igualmente consideramos que, sem o liberalismo e apenas com a garantia de mecanismos de maioria eleitoral, não há que se falar na configuração do regime, que se caracteriza por uma série de requisitos que não podem estar limitados a este último.

Aliás, cumpre notar que vem de longe a apreensão com a possibilidade de que os regimes democráticos preocupados unicamente em garantir a preservação dos ideais majoritários acabem por descambar em tiranias da maioria, sendo evidente a necessidade de se instituir mecanismos possíveis de controle e de preservação dos interesses minoritários<sup>2</sup>.

Assim, é essencial a qualquer regime democrático que possua, igualmente, os traços de liberalismo imprescindíveis à sua caracterização, estando dentre eles os mecanismos de proteção e defesa dos direitos individuais frente a eventuais arbítrios estatais, sendo a Corte Constitucional – que, no Brasil, é o Supremo Tribunal Federal – um dos principais elementos de garantia deste mesmo liberalismo.

## 2. O discurso populista que tomou conta da política nacional brasileira e a desnaturação da imagem democrática

A redução da compreensão sobre a democracia como apenas um regime em que se verifica a observância de uma maioria eleitoral é mais facilmente observada quando o

---

2 A este respeito já era a análise de Alexis de Tocqueville por volta dos anos 1820 sobre a democracia americana, quando manifestava a sua preocupação com a possibilidade real de que o regime dito democrático descambasse para uma tirania ou despotismo. Neste sentido: “Quando um homem ou um partido sofrem uma injustiça nos Estados Unidos, a quem você quer que ele se dirija? À opinião pública? É ela que constitui a maioria. Ao corpo legislativo? Ele representa a maioria e obedece-lhe cegamente. Ao poder executivo? Ele é nomeado pela maioria e lhe serve de instrumento passivo. À força pública? A força pública não passa da maioria sob as armas. Ao júri? O júri é a maioria investida do direito de pronunciar sentenças – os próprios juizes, em certos Estados, são eleitos pela maioria. Por mais iníqua e insensata que seja a medida a atingi-lo, você tem que se submeter a ela. Suponha, ao contrário, um corpo legislativo composto de tal maneira que represente a maioria, sem ser necessariamente escravo de suas paixões; um poder executivo que tenha uma força própria e um poder judiciário independente dos dois outros poderes: você ainda terá um governo democrático, mas nele quase já não haverá possibilidade de tirania.” TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América – Livro 1, Leis e costumes*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 296.

arcabouço político vigente é de caráter populista, uma vez que, nessa situação, a democracia é utilizada como argumento para práticas que, sob o pretexto de fortalecê-la, na realidade buscam o seu enfraquecimento<sup>3</sup>.

É assim que, utilizando este raciocínio reducionista sobre a democracia como limitada a um regime que viabiliza o exercício da maioria eleitoral, os governantes brasileiros têm buscado criar um embate com as instituições de controle, especialmente aquelas que exercem por excelência o papel contramajoritário, sendo o Supremo Tribunal Federal (no caso do Brasil), o seu principal expoente.

Neste sentido é que temos visto, com cada vez maior frequência, a veiculação de críticas ferinas por membros do Legislativo e do Executivo a decisões do Supremo Tribunal Federal que refletem o exercício de seu poder contramajoritário e que, portanto, são contrárias ao sentimento da maioria eleitoral.

Referidas críticas têm, por grande parte das vezes, o mote de questionar a legitimidade democrática do órgão judicial, exatamente pelo fato de que seus integrantes não são objeto de escrutínio eleitoral majoritário, mas atuam frequentemente, dentro das suas atribuições, de modo a confrontar uma legislação majoritariamente aprovada, ou uma medida oriunda do Executivo majoritariamente eleito.

É frequente notar como nos últimos anos – e em especial com a escalada conservadora na política brasileira –, essas críticas vêm se tornando não apenas mais frequentes, mas também mais incisivas, de modo que passou a ser comum verificar protestos contra a atuação da Corte e acusações quanto a um suposto ativismo, com pedidos de *impeachment* de Ministros (apesar de que nenhum dos muitos pedidos apresentados chegou a ser instaurado propriamente) e mobilizações antes e depois de importantes julgamentos e nomeações para aquele Tribunal.

Essas críticas coincidiram, como dito, com essa escalada conservadora na política nacional e também com o fenômeno do populismo de direita bem identificado no Brasil após a eleição do Presidente Jair Bolsonaro no ano de 2018, fenômeno este apontado por diversos cientistas políticos na Europa e nos Estados Unidos<sup>4</sup> e identificado com outras tantas manifestações do mesmo aspecto em outros Estados nacionais.

Como reflexo desse movimento, além dos ataques orquestrados às instituições de controle previstas pelo regime democrático e constitucional, é frequente observar a ideia de que o Presidente eleito deve ser considerado como um líder supremo

---

<sup>3</sup> A este respeito, vide ROSANVALLON, Pierre. *El Siglo del Populismo*. 1ª ed. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

<sup>4</sup> Como, por exemplo: HUNTER, Wendy e POWER, Timothy J. *Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash*. In: *Journal of Democracy*, Vol. 30, N. 1, Janeiro 2019, pp. 68-82; SILVA, Fabio de Sa. *From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014-2018)*. "Journal of Law and Society", Volume 47, Nº S1, Outubro/2020; STANLEY, Jason. *How Fascism Works – the politics of us and them*. 1ª ed. New York: Random House, 2020; ALBRIGHT, Madeleine. *Fascism – a warning*. 2ª ed. New York: Harper Perennial, 2018; POSADO, Thomas. *Régressions Démocratiques en Amérique Latine*. In: "Revista Pouvoirs", Vol. 1 nº 169, 2019, pp. 19-32; e BAVEREZ, Nicolas. *Les Démocraties Contre la Démocratie*. « Revista Pouvoirs » Vol. 1, nº 169, 2019/2, pp. 5-17, dentre outros.

representante da vontade do povo e a ficção de que esse ideal de povo poderia ser representado univocamente por aquela maioria transitória que se verificou nas urnas durante o escrutínio eleitoral.

É comum, ainda, que o discurso populista se utilize do argumento de defesa da democracia para, pelo contrário, promover ataques a ela, o que podemos verificar no próprio exemplo relativo à Suprema Corte e à rejeição de sua atuação sob fundamentos que não se justificam e nem se sustentam.

E neste sentido, muitas vezes o governo populista busca criar um inimigo comum que possa unir – ainda que artificialmente – a população. Ao fazê-lo, cria uma ilusão de unicidade que, em realidade, sabemos inexistir em uma sociedade cada vez mais plural. Contudo, essa ficção alimenta o discurso populista de um inimigo comum, favorecendo a apresentação do Chefe do Executivo como o único líder capaz de refletir a vontade popular.

Este discurso cria uma impressão de que toda a atuação institucional que conflite com as propostas e agendas deste Governo é, na realidade, uma afronta àquele que se apresenta como o único defensor dos ideais democráticos, o que cria uma atmosfera de conflito institucional alimentada pela corrente majoritária.

E uma vez consolidada essa atmosfera e este falso discurso de proteção à democracia, algumas atitudes concretas passam a ser tomadas por este Governo populista e seus representantes na tentativa de enfraquecer efetivamente as garantias institucionais que a Constituição e o regime político dela derivado instituíram para garantir a preservação da democracia.

Exemplos fartos a este respeito podem hoje ser percebidos no Brasil, em situações inclusive muito semelhantes a outras que ocorreram em países europeus que enfrentaram e ainda enfrentam o mesmo teste democrático.

Um exemplo disso é proposta de emenda constitucional (PEC nº 159/19) apresentada por uma Deputada Federal da base de apoio do Presidente Jair Bolsonaro, em que se propõe diminuir a idade de aposentadoria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, buscando, assim, possibilitar que o Presidente tenha a oportunidade de indicar mais membros para compor a Corte durante o seu mandato, comparativamente àquelas vagas que já estariam disponíveis para indicação no curso de seu mandato.

E o que se mostra mais complicado em termos práticos e em decorrência deste fenômeno ora observado, é o fato de que a atuação da Corte Constitucional passa a ser questionada de forma constante, o que cria um desafio para o Tribunal no tocante à definição de estratégias de comunicação referentes a sua atuação como um todo.

Assim, para evitar que tais manifestações de contrariedade e que os discursos radicais de oposição não passem a prejudicar de forma irreversível a imagem da Corte Constitucional perante a sociedade, mostra-se imprescindível avaliar este cenário e propor medidas de auxílio na sua comunicação.

### 3. Estratégias de comunicação a serem adotadas por uma instituição tradicionalmente contramajoritária e frequentemente impopular

É evidente que, como vimos, o exercício do papel contramajoritário pela Corte Constitucional e a sua natureza de órgão de controle da atuação governamental e legislativa, dentro de suas atribuições e competências, a torna naturalmente uma instituição muitas vezes impopular.

Dessa maneira, a fim de buscar minimizar os impactos de sua atuação no imaginário popular e de evitar que a Corte Constitucional seja compreendida como uma instituição contrária à democracia e ao povo – como buscam caracterizá-la os populistas e seus seguidores –, necessária se torna a definição de uma estratégia de comunicação no exercício de suas prerrogativas e competências.

No nosso entender, a mais eficaz maneira de evitar este tipo de confusão a respeito do papel da Corte não poderia deixar de passar pela compreensão de sua função dentro de um sistema de separação de poderes e configuração republicana e democrática, compreensão esta que deveria vir desde a educação básica.

Talvez a ausência de uma abordagem mais direta e específica sobre este tipo de mecanismo de contenção e de equilíbrio entre Poderes instituídos contribua para que se distorça o discurso a respeito da configuração do regime democrático. Ao mesmo passo, uma abordagem direta sobre tais pontos contribuiria para a criação de consciências que certamente seriam menos suscetíveis a discursos populistas e reducionistas, como estes que atualmente vemos prevalecer.

Mas tendo em vista que essa abordagem educativa inexistente representa hoje já um déficit bastante considerável a ser suprido e que há urgência em se encontrar uma solução efetiva, há que se pensar em estratégias mais imediatas a serem aplicadas na comunicação da Suprema Corte.

Assim, seria interessante que a comunicação das suas decisões, inicialmente, adotasse uma linguagem mais acessível, permitindo a compreensão exata dos fundamentos utilizados nos acórdãos e deliberações plenárias e individuais, o que poderia contribuir para a melhor compreensão não apenas do teor e resultado prático das decisões, mas igualmente de sua fundamentação.

Neste sentido, a divulgação das decisões poderia ser acompanhada de pequenos esclarecimentos acerca da competência constitucional que permitiu aquela deliberação e as razões pelas quais se permitiu que a Suprema Corte se debruçasse sobre tal e qual questão específica.

Neste sentido, seria interessante, antes da divulgação de uma decisão tomada em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, por exemplo, realizar uma pequena explicação a respeito das razões jurídicas que permitiram à Corte ingressar no mérito da matéria e decidir da forma como houve por bem decidir.

Assim, ao invés de simplesmente divulgar um acórdão informando que “A Corte Constitucional, por maioria, julgou inconstitucional a Lei nº XYZ aprovada pelo Congresso Nacional”, a mesma informação poderia ser repassada com um maior detalhamento fático e uma linguagem mais acessível, indicando, por exemplo: “A Corte Constitucional, após receber uma ação que questionava que a Lei nº XYZ violava artigos e princípios instituídos pela Constituição Federal para fins de garantir os direitos das minorias, acabou considerando-a inconstitucional, e proferiu julgamento neste sentido, impedindo que a norma entrasse em vigor para evitar que os referidos preceitos e garantias fossem violados”.

A sugestão acima, evidentemente, é simplista e leva em consideração um exemplo genérico e abstrato, mas reflete como a divulgação da atuação da Corte pode parecer mais legítima quando a explicação acerca das motivações das suas decisões e do exercício das suas atribuições constar da própria divulgação, levando em consideração que o conhecimento popular sobre a importância institucional da Corte é muitas vezes incipiente.

#### 4. Conclusões

Como visto, o conceito de democracia tem perdido muito de sua essência, em especial com a ascensão de governos conservadores e populistas, movimento este observado claramente no Brasil após a eleição do Presidente Jair Bolsonaro.

No nosso entender, a tentativa de classificar democracias como liberais e iliberais não faz sentido na medida em que, para que haja efetivamente democracia, é imprescindível que, além do respeito ao princípio eleitoral majoritário, haja a observância dos princípios do liberalismo, compreendidos como mecanismos de defesa do indivíduo contra eventuais arbítrios do Estado.

E a Corte Constitucional é, por essência, uma das principais instituições nos regimes democráticos modernos responsável pelo exercício deste papel de controle contramajoritário, tornando-se por consequência uma entidade de suma importância e, ao mesmo tempo, uma das mais criticadas e impopulares instituições do regime.

Ao se enfatizar que a Corte decide muitas vezes contrariamente às políticas e legislações aprovadas e executadas pelos representantes eleitos majoritariamente, o discurso populista a configura como inimiga do povo, forjando uma ilusão de unicidade e de objetivos comuns que, na realidade, não estão presentes nas sociedades cada vez mais plurais.

Mas tal somente é possível porque falta à população a consciência a respeito de qual seja efetivamente o papel das Cortes Constitucionais e da importância vital do exercício de seu papel de controle contramajoritário para a preservação e garantia da democracia.

E por isso mostra-se cada vez mais necessário que se criem estratégias e mecanismos de comunicação que possibilitem que a Corte divulgue o seu trabalho e a sua atuação de forma acessível a toda a população não apenas no tocante à linguagem utilizada, mas também no que diz respeito aos próprios esclarecimentos necessários a respeito do funcionamento da instituição e dos motivos que fundam não apenas suas decisões, mas a sua atuação em geral.

ALBRIGHT, Madeleine. *Fascism – a warning*. 2ª ed. New York: Harper Perennial, 2018.

BAVEREZ, Nicolas. *Les Démocraties Contre la Démocratie*. « Revista Pouvoirs » Vol. 1, nº 169, 2019/2, pp. 5-17

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

HUNTER, Wendy e POWER, Timothy J. *Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash*. In: *Journal of Democracy*, Vol. 30, N. 1, Janeiro 2019, pp. 68-82.

POSADO, Thomas. *Régressions Démocratiques en Amérique Latine*. In: “Revista Pouvoirs”, Vol. 1 nº 169, 2019. pp. 19-32.

ROSANVALLON, Pierre. *El Siglo del Populismo*. 1ª ed. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2020.

SILVA, Fabio de Sa. *From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014-2018)*. “Journal of Law and Society”, Volume 47, Nº S1, Outubro/2020.

STANLEY, Jason. *How Fascism Works – the politics of us and them*. 1ª ed. New York: Random House, 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América – Livro 1, Leis e costumes*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ZAKARIA, Fareed. *The Rise of Illiberal Democracy*. In: “Foreign Affairs”; Vol. 6, nº 76 Nov/Dez 1997 pp. 22-43.