

IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA I

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

LILIAN MÁRCIA BALMANT EMERIQUE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

P273

Participação e Democracia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UASB

Coordenadores: Gina Esmeralda Chávez Vallejo; Lilian Márcia Balmant Emerique; Armando Albuquerque de Oliveira. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-680-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. IX Encontro Internacional do CONPEDI (9 : 2018 : Quito/ EC, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O IX Encontro Internacional do CONPEDI em Quito (Equador), dedicado ao tema da “Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito”, ocorreu no mês de outubro de 2018, mês em que a Constituição Brasileira de 1988 completou 30 anos e a Constituição do Equador de 2008 completou 10 anos de existência. Os dois processos constituintes tiveram em comum a preocupação em aprofundar a democracia por meio da participação popular instituindo e aprimorando mecanismos de participação cidadã em diversos níveis.

No Brasil, a Constituição de 1988 gerou cinco diferentes institutos próprios para fomentar a participação popular: participação direta por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular; participação nos conselhos de políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas; participação nos planos diretores municipais; participação nas comissões parlamentares; e participação nos legislativos estaduais. Além destes, ainda podemos mencionar os instrumentos consultivos como as audiências públicas em matérias de políticas públicas, nos processos legislativos e nos processos judiciais; os instrumentos de informação e controle junto aos órgãos públicos e outras modalidades pulverizadas de canais de comunicação e aproximação do cidadão da máquina pública.

A intensificação democrática e ampliação dos instrumentos de participação ocorreram na América Latina de um modo geral e, em particular, no Equador com a Constituição de 2008, em que estes foram traços marcantes do processo constituinte, introduzindo a participação em múltiplas situações por meio de: plebiscito, referendo, iniciativa popular (para criar, reformar ou derrogar leis), revocatória de mandato, *silla vacía*, *veedurias*, assembleias, *cabildos populares*, audiências públicas, conselhos consultivos, observatórios, dentre outros instrumentos promotores da cidadania, bem como a própria estruturação de poderes do Estado rompendo com a tradicional estrutura tripartite para dimensionar funções de Estado, figurando para além das clássicas também a Função de Transparência e Controle Social e a Função Eleitoral

O Grupo de Trabalho Participação e Democracia, contou com a submissão de 29 trabalhos, dos quais 17 foram apresentados durante o evento. As comunicações efetuadas pelos

participantes denotam a crescente preocupação com os horizontes democráticos na América Latina e, principalmente, no Brasil, tanto na dimensão teórica como na sua práxis, com vistas à promoção da eficácia e efetividade dos canais estruturados com propósito de agenciar melhoramentos e a ampliação dos seus usos. O diálogo foi conduzido num tom que buscou assinalar as inegáveis conquistas democráticas, o fortalecimento das instâncias participativas como jamais antes presenciado na região e o reforço democrático ocasionado pelos documentos constitucionais, em que pese suas fragilidades operacionais.

Os trabalhos apresentados se dedicaram ao exame da democracia representativa e o estudos dos problemas e alternativas para melhorias dos processos eleitorais (Fake News, representação política compartilhada); a avaliação da democracia em relação à capacidade de efetivação dos direitos das minorias e grupos vulneráveis, em particular mulheres, crianças e adolescentes e pessoas encarceradas; debates em torno da participação cidadã na construção, execução e avaliação das políticas públicas (ambientais, educacionais, de acesso à internet etc.); análise dos processos legislativos e dos obstáculos normativos e operacionais para a efetivação da participação popular; crítica sobre o papel do Judiciário na democracia e no controle dos processos políticos; apreciação de aspectos relacionados ao controle social democrático.

Os trabalhos foram dispostos em três sessões temáticas na seguinte ordem: I- Democracia e participação popular: aspectos gerais e dimensões legislativas: 1- “Fragilidades das democracias Latino-Americanas e Caribenhas: uma análise empírica (2006 e 2017)” Armando Albuquerque de Oliveira, Caio Victor Nunes Marques; 2- “Em defesa da participação: análise da iniciativa popular para alteração da Constituição no Brasil e no Equador” Lilian Márcia Balmant Emerique, Ilana Aló Cardoso Ribeiro; 3- “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei” Itamar de Ávila Ramos; 4- “A representação política compartilhada entre cidadãos participativos e políticos: um princípio a fortalecer o Poder Legislativo” Gabriel Augusto Mendes Borges; II- Democracia e participação cidadã nas políticas públicas e na garantia de direitos: 5- “Responsabilidade civil do Estado por dano no meio ambiente carcerário e sua forma de reparação – análise à luz dos direitos fundamentais em um Estado brasileiro supostamente com participação democrática” Ricardo Ferreira Barouch, Elcio Nacur Rezende; 6- “Mineração e direitos humanos: o caso de Bento Rodrigues/Mariana, Minas Gerais” José Cláudio Junqueira Ribeiro, Francis de Almeida Araújo Lisboa; 7- “Planejamento participativo da educação infantil nos municípios brasileiros: perspectivas e desafios à luz de um caso em concreto no estado do Paraná” Luiz Henrique Batista de Oliveira Pedrozo, Fernando de Brito Alves; 8- “A crise da democracia na América Latina e a implementação de políticas públicas como

forma de acesso à Justiça” Adriana Fasolo Pilati Scheleder, Cristiny Mroczkoski Rocha; 9- “Conferências Nacionais de políticas para mulher e a formulação de diretrizes para as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil: participação e representação” Maria Carolina Carvalho Motta; 10- “Teoria da escolha social na consolidação do acesso à internet como instrumento para garantia de direitos fundamentais do cidadão” Rosilene Paiva Marinho de Sousa, Fernando Antônio de Vasconcelos; 11- Participação e democracia: as garantias extrainstitucionais dos direitos sociais e o exercício da cidadania a partir de uma perspectiva garantística e democrática” Rodrigo Garcia Schwarz, Larissa Thielle Arcaro; 12- “Democracia participativa por meio do controle social: o discurso da razão prática na esfera pública” Danilo Pierote Silva, Edinilson Donisete Machado;

III- Balanço da participação e democracia na atividade jurisdicional: 13- “A desvalorização constitucional diante do desgoverno judicial: uma crítica jurídico-constitucional ao ativismo nas atuações do Judiciário brasileiro em detrimento da participação popular no regime democrático” Fernando Antônio da Silva Alves; 14- “A contribuição do modelo fraco do controle de constitucionalidade neozelandês para superar a crise de legitimidade do modelo ultra forte brasileiro” Cláudia Maria Barbosa, Camila Salgueiro da Purificação Marques; 15- “A efetivação do direito fundamental à democracia através da mediação comunitária” Juliana Guanaes Silva de Carvalho Farias; 16- “O recurso extraordinário como espécie de exercício da democracia participativa: a repercussão geral de questão constitucional e os efeitos erga omnes da decisão de mérito” Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, Rafaela Cândida Tavares Costa; 17- “Crimes contra a honra praticados por Fake News: uma ameaça a democracia e a participação política” Rhayssam Poubel de Alencar Arraes.

Enfim, os conteúdos explorados nos artigos assinalam a inquietação com a dinâmica da participação e democracia muito além dos processos eleitorais em si mesmos, mas num fluxo permanente na sociedade, reconhecendo a necessidade ativa de enraizamento democrático e de aprimoramento dos institutos e movimentos de participação cidadã em todas as esferas de poder e com extensa imersão social legitimadora.

A riqueza dos enfoques teóricos e os múltiplos espectros temáticos abordados refletem a importância da investigação e da imersão acadêmica dos Programas de Pós-Graduação em Direito nos principais problemas em torno da democracia e participação cidadã a circundar a realidade social. Mais uma vez se observou e a necessidade de criar redes nacionais e internacionais de pesquisa para arraigar diagnósticos e a busca de soluções para os problemas levantados dentro de eixos de análise comprometidos com olhares, saberes e epistemologias próprias para atender as demandas latino-americanas.

Lilian Márcia Balmant Emerique (UFRJ – Brasil)

Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UEPB – Brasil)

Gina Esmeralda Chávez Vallejo (IAEN – Equador)

**O RECURSO EXTRAORDINÁRIO COMO ESPÉCIE DE EXERCÍCIO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A REPERCUSSÃO GERAL DE QUESTÃO
CONSTITUCIONAL E OS EFEITOS ERGA OMNES DA DECISÃO DE MÉRITO**

**EL RECURSO EXTRAORDINARIO COMO UNA ESPECIE DE EJERCICIO DE LA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA REPERCUSIÓN GENERAL DE LA
CUESTIÓN CONSTITUCIONAL Y LOS EFECTOS ERGA OMNES DE LA
DECISIÓN DE FONDO**

**Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais ¹
Rafaela Cândida Tavares Costa ²**

Resumo

Este estudo analisa a possibilidade de se enquadrar o recurso extraordinário como uma espécie de exercício direto da democracia, atendo-se à questão da repercussão geral de matéria constitucional e os efeitos erga omnes da decisão de mérito, objetivando incluí-lo no rol do microsistema de processo coletivo. A pesquisa adotou como procedimento a análise documental e a revisão bibliográfica e como método de inferência, o dedutivo. Com relação aos resultados percebeu-se a possibilidade de incluir o recurso extraordinário no rol do microsistema de processo coletivo, desde que seja modificada a sua estrutura, permitindo uma maior participação democrática no seu procedimento.

Palavras-chave: Democracia participativa, Recurso extraordinário, Microsistema de processo coletivo, Repercussão geral, Processo coletivo participativo

Abstract/Resumen/Résumé

Este estudio analiza la posibilidad de encuadrar el recurso extraordinario como una especie de ejercicio directo de la democracia, atendiendo a la repercusión general de materia constitucional y los efectos erga omnes de la decisión de mérito, objetivando incluirlo en el rol del microsistema de proceso colectivo. La investigación adoptó como procedimiento el análisis documental y la revisión bibliográfica y como método de inferencia, el deductivo. Como resultado se percibió la posibilidad de incluir el recurso extraordinario en el rol del microsistema de proceso colectivo, siempre que sea modificada su estructura, permitiendo una mayor participación democrática en su procedimiento.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracia participativa, Recurso extraordinario, El microsistema de proceso colectivo, Repercusión general, Proceso colectivo participativo

¹ Mestre e Doutor em Teoria do Direito (Puc-MG), Professor no Curso de Direito da FAPAM e na Graduação e Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Itaúna.

² Graduada em Direito pela Universidade de Itaúna. Mestranda do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

A cidadania é um conceito que evolui conforme o tempo e a história de um povo, e seu sentido varia no tempo e no espaço. Deste modo, deve-se observar a cidadania sob dois aspectos principais, o *institucional/constitucional* que observa as garantias, direitos e deveres constitucionais e o *processual*, abordando o processo através de uma concepção evolutiva, como efetivo mecanismo do exercício democrático.

Conforme previsto no inciso II do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a cidadania constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 2018). Por Estado Democrático de Direito entende-se um modelo de Estado no qual as normas jurídicas são oriundas da vontade popular, com a participação ativa de todos no processo legislativo, não havendo nenhum projeto de vida prioritário.

Relacionado com a cidadania está o processo participativo, no que interessa ao presente estudo, o recurso extraordinário (RE), que é uma forma de ser ter o exercício democrático de forma mais efetiva.

De acordo com a dicção do inciso III do artigo 102 da CRFB/88, o recurso de caráter excepcional (recurso extraordinário) é endereçado ao Supremo Tribunal Federal (STF) e deve possuir matéria vinculada à questão constitucional. Preenchidos estes requisitos, é utilizado quando se pretende atacar um provimento de outro tribunal, em única ou última instância. (BRASIL, 2018).

O RE é, conforme conceito elaborado por Humberto Theodoro Júnior (2015), uma invenção do Direito Constitucional brasileiro, inspirado no *Judiciary Act* do Direito norte-americano, sendo utilizado quando houver ofensa à Constituição.

Na Corte, esse recurso poderá atacar uma decisão judicial quando esta contrariar dispositivo constitucional, declarar inconstitucional tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição ou julgar válida lei local contestada em face de lei federal, conforme previsto nas alíneas *a* a *d* do inciso III do artigo 102 da CRFB/88¹.

¹ De acordo com a dicção do inciso III do artigo 102 da Constituição de 1988, caberá ao Supremo Tribunal Federal julgar as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: *i*) contrariar dispositivo da Constituição; *ii*) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; *iii*) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição; *iv*) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. Deste modo, percebe-se que o recurso extraordinário se restringe às questões jurídicas de direito constitucional, não compreendendo matéria fática ou que necessite de reexame de prova.

Esse recurso, por intermédio da Emenda Constitucional n.º 45/2004, passou a ter, como requisito essencial para análise pelo Supremo Tribunal Federal, a repercussão geral. Desta forma, a questão constitucional trazida no recurso deve ter como critérios de relevância, questão jurídica, política, social ou econômica, que transcenderiam os interesses subjetivos e particulares da causa, a fim a de uniformizar a interpretação constitucional, sem exigir da corte superior múltiplas decisões de formas idênticas sobre a mesma questão.

A apreciação do requisito de repercussão geral é feita exclusivamente pelo STF, por intermédio do Pleno. Esse recurso foi regulamentado através de alterações no diploma de processo civil, bem como no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

O objetivo, através da atribuição do efeito *erga omnes*, era a padronização de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, uma vez que, como fora mencionado, dispensou ao órgão superior decidir múltiplas vezes sobre mesma questão constitucional, e nos demais órgãos do Poder Judiciário, de forma a atender os objetivos constitucionais e garantir a segurança dos provimentos jurídicos àqueles submetidos à jurisdição da referida corte.

A avaliação da repercussão geral se faz acerca da questão debatida no recurso, não se apresentando a necessidade de coexistência de inúmeros processos abordando idêntica matéria. Assim, ainda que exista somente um recurso extraordinário entre partes determinadas e individuais, é possível que a matéria nele discutida envolva tema cuja resolução ultrapasse o interesse individual, repercutindo significativamente no plano social e jurídico.

Desta forma, embora inexista uma multiplicidade de recursos, deverá a questão de direito envolver interesses de um considerável número de pessoas, ainda que não se trate de interesse de massa.

Após as breves considerações anteriores, insta observar que o trabalho é resultado de uma pesquisa que adotou como procedimento a análise documental – principalmente a legislação brasileira, em especial a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além do Código de Processo Civil de 2015 e o procedimento de revisão bibliográfica.

A problemática do presente estudo se refere à possibilidade de o RE ser incluído no rol do microssistema de processo coletivo. Em matéria de questão constitucional é atribuído como requisito ao instituto a repercussão geral, ou seja, a matéria discutida em sede de recurso extraordinário gera efeitos *erga omnes*, e aqueles direta ou indiretamente afetados não participam da construção do provimento final.

Deste modo, eis o problema que permeia a pesquisa: *o recurso extraordinário é uma medida individual que tutela direitos coletivos, desta forma, não seria viável alterar seu processamento, para oportunizar aos afetados alguma participação?*

Tem-se como hipótese a de que o recurso extraordinário pode ser considerado espécie integrante do microsistema de processo coletivo, principalmente no que se refere à questão constitucional, haja vista seu efeito *erga omnes*, afetando direta, e indiretamente, pessoas não envolvidas na lide. Se houver a oportunidade de uma maior efetividade dos direitos coletivos discutidos em sede do instituto, devendo-se, neste caso, abrir a discussão da questão constitucional para aqueles afetados, para que todos contribuam para a construção do provimento final. Esta discussão poderá ser realizada através de audiências públicas, para que todos tenham condições de terem seus interesses tutelados.

O primeiro tópico do trabalho tem por objetivo analisar o microsistema de processo coletivo no Estado democrático brasileiro e o exercício da cidadania por meio das ações coletivas, apesar de ser adotado no sistema jurídico pátrio o modelo representativo, e não participativo.

Em seguida, tem-se a necessidade de tecer considerações acerca do recurso extraordinário e da repercussão geral das questões constitucionais, para finalmente analisar o recurso excepcional como um modelo de processo coletivo democrático-participativo, adotando-se como referencial teórico a linha da defesa do processo coletivo participativo, e não representativo, em que os sujeitos interessados no provimento final são seus autores, juntamente com a autoridade judiciária.

A pesquisa é importante haja vista tratar de questão constitucional e processual relevante para a estabilidade dos preceitos e normas constitucionais. Tem-se como base axiológica do estudo a força normativa da Constituição, que não representa mais somente um documento com intenções políticas, mas constitui norma jurídica irradiante de princípios e regras para todo o ordenamento jurídico.

2 MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E EXERCÍCIO DA CIDADANIA POR MEIO DAS AÇÕES COLETIVAS

Há pouco tempo falava-se somente no processo civil individual, não sendo equivocado afirmar serem recentes as discussões acerca do processo coletivo. Deste modo, “está-se diante de uma nova visão do processo, necessária para a tutela de novos

direitos, e que em muitos pontos rompe drasticamente com os parâmetros em que se fulcra o processo civil tradicional”.² (SILVA, 2004, p. 13).

É na passagem do Estado Liberal para o Estado Social que se fortalecem as discussões acerca da existência de direitos sociais, ultrapassando a figura do indivíduo abstratamente considerado. (BONAVIDES, 2009).

Dentre as transformações ocorridas no Estado Social é importante destacar a passagem do acesso à justiça em relação a áreas mais vastas do que a simples justiça no aspecto judiciário, englobando questões relacionadas à saúde, trabalho, educação, previdência.

Interessante ressaltar que, conforme magistério de Marco Antonio Marcondes Pereira (1995) e Rodolfo de Camargo Mancuso (1997), os direitos coletivos sempre existiram, desde que o ser humano passou a viver em sociedade, mas não inspiravam muita atenção. Com a transição para a sociedade moderna, observando-se o mundo de nova forma, esses interesses tornaram-se evidentes.

Existe um microsistema de processo coletivo que, conforme resalta Gregório Assagra de Almeida (2003) desenvolveu-se com o advento do Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei n.º 8.078 de 1990, englobando a Lei da Ação Civil Pública, e demais diplomas.

Especificamente, conforme recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, este microsistema é composto pela lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, a ação popular, mandado de segurança coletivo, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso.³

Discorrendo sobre a temática, Sandra Lengruher da Silva resalta:

Atualmente, a legislação que versa o processo coletivo é bastante abrangente, em especial quanto às matérias passíveis de tutela por esta via e no que toca aos legitimados ativos, pontos que foram objeto de restrições e que ainda hoje ensejam controvérsias. No entanto, o caminho percorrido no ordenamento jurídico para se chegar a este momento foi traçado gradualmente a através de várias leis, não existindo o que se poderia chamar de “Código de Processo Coletivo”. (SILVA, 2004, p. 31).

² “Deve-se considerar que o processo civil tradicional foi concebido cientificamente em meados do século XIX, época em que predominavam os princípios liberais do individualismo, os quais influenciaram as grandes codificações da época e assim também o direito processual.” (SILVA, 2004, p. 24).

³ Para um estudo detalhado das ações coletivas, vide: GIDI, Antonio. **Rumo a um código de processo civil coletivo**: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

O caminho percorrido até se chegar ao microsistema de processo coletivo pode ser dividido em duas fases: *i*) a primeira anterior à Lei n.º 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública); *ii*) num segundo momento, a Constituição de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor. De acordo com Silva (2004) a primeira encampou a evolução social como um todo, tratando em nível material e processual, dos direitos transindividuais, o segundo, introduziu o conceito de direitos individuais homogêneos, além de dispor de um direito processual metaindividual.

Reforçando o exposto, tem-se, em igual sentido, o magistério de Teori Albino Zavascki:

As modificações do sistema processual civil operaram-se em duas fases, ou "ondas", bem distintas. Uma primeira onda de reformas, iniciada em 1985, foi caracterizada pela introdução no sistema, de instrumentos até então desconhecidos do direito positivo, destinados (a) a dar curso a demandas de natureza coletiva, (b) a tutelar direitos e interesses transindividuais,³ e (c) a tutelar, com mais amplitude, a própria ordem jurídica abstratamente considerada. A segunda onda reformadora, que se desencadeou a partir de 1994, não teve por objetivo introduzir mecanismos novos, mas sim aperfeiçoar ou ampliar os mecanismos já existentes no Código de Processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017, p. 18).

Percebe-se que a formação deste sistema se deu através da reunião de diversos diplomas legais, de variados ramos jurídicos. Este conjunto de leis é independente do Código de Processo Civil, que deverá ser aplicado de forma residual e subsidiária quando necessário para tutelar interesse difuso ou coletivo.

Uma vez que há necessidade de tutelar jurisdicionalmente os interesses difusos e coletivos, é fundamental reconhecer e assegurar a efetiva fruição dos direitos de solidariedade.

De um modelo processual individualista a um modelo social, de esquemas abstratos a esquemas concretos, do plano estático ao plano dinâmico, o processo transformou-se de individual em coletivo, ora inspirando-se no sistema das *class actions* do *common law*, ora estruturando novas técnicas, mais aderentes ao sistema político-jurídico de cada país. E nesse campo o Brasil foi precursor e pioneiro entre os países de *civil law*. (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2012, p. 310).

A jurisprudência acima mencionada, do Superior Tribunal de Justiça, mencionou os principais diplomas constitutivos do microsistema de processo coletivo do Brasil, mas não abordou a relação existente entre estes. Observe-se:

O microsistema de processo coletivo baseia-se, essencialmente, em dois diplomas fundamentais que acompanham todo e qualquer procedimento que se instaure a título de processo metaindividual. São eles: a Lei de Ação Civil

Pública (Lei n. 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90). Ambas estas leis formam o núcleo, o centro valorativo do microsistema de processo coletivo, pois suas normas não só servem para franquear a comunicação direta entre seus institutos (arts. 21 da Lei de ACP e 90 do CDC), como também irradiam aplicabilidade a todos os outros diplomas legislativos que compõem o microsistema. (AZEVEDO, 2010, p. 124).

É essencial esta intertextualidade do sistema, pois desta forma, permite-se a integração dinâmica, mais fluida e flexível da tutela dos direitos difusos e coletivos no âmbito brasileiro.

São inúmeras as outras legislações que compõem o microsistema, podendo-se citar aqui, apenas a título de complementação dos diplomas citados pelo ministro do STF, as legislações referentes a Habitação e Urbanismo (Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 e Parcelamento do Solo – Lei n. 6.766/79); ao Meio Ambiente (Código Florestal – Lei n. 4.771/65; Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental – Lei n. 6.902/81; Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81; lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Lei n. 9.985/2000; Proteção do Bioma Mata Atlântica – Lei n. 11.428/2006; Política Nacional de Biossegurança PNB – Lei n. 11.105/2005 etc.); aos Portadores de Deficiência (Política nacional da pessoa com deficiência – Lei n. 7.853/89; Prioridade de atendimento – Lei n. 10.048/2000; Promoção da acessibilidade – Lei n. 10.098/2000; Direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais – Lei n. 10.216/2001 etc.); a Saúde (Lei Orgânica do SUS – Lei n. 8.080/90); a proteção do Patrimônio Público (Lei de Improbidade Administrativa - Lei n. 8.429/92; Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 8.666/93), entre outras. (AZEVEDO, 2010, p. 119).

O tradicional sistema processual individual promove-se com o estado-juiz em uma posição centralizada, sendo este o principal ator no provimento final. Este sistema processual é verticalizado. As partes participam da relação processual, mas cabe ao juiz os atos fundamentais para a construção de sua decisão final.

Quando se trata de processo coletivo, a sensação é de uma maior participação por parte daqueles que serão afetados, ainda que indiretamente, pela decisão. Todavia, vigora no Brasil um processo coletivo pautado na representatividade, ou seja, não são as pessoas que serão afetadas verdadeiramente pela decisão que dela participam efetivamente, mas órgãos que são constitucionalmente legitimados para representá-las, como é o caso do Ministério Público.

O exercício da cidadania através de ações coletivas, seria mais eficaz se o modelo adotado fosse o de processo coletivo participativo, e não representativo. Isto não importa afirmar que o processo coletivo, como atualmente estruturado, não seja democrático, pelo contrário, mas perceber-se-ia uma maior efetividade dos direitos coletivos, como um todo, se houvesse maior participação e menos representação. Nesse caso, aqueles que seriam afetados pelo provimento final, ainda que de forma indireta,

auxiliariam o estado-juiz a construir e formar um provimento que se mostrasse mais pertinente e satisfatório com os postulados do Estado Democrático de Direito.

O recurso extraordinário, que não está inserido no rol dos mecanismos próprios para a tutela dos direitos difusos e coletivos, até porque este se constrói a partir de uma violação individual e singular de direitos, possui, caso adotadas algumas medidas, uma maior capacidade de permitir o exercício da cidadania. Em se tratando de questão constitucional, existe a necessidade da repercussão geral. Desta forma, o efeito da decisão vale para todos que possuem pertinência ao tema debatido.

A partir de uma situação singular, existe a discussão de direitos coletivos, e consequências, a partir do provimento final. Uma maneira de ampliar a tutela jurídica, em sede de recurso extraordinário, e conseqüentemente abranger a tutela dos direitos coletivos, seria desenvolver debates, de forma abertos, para todos os possíveis afetados pela decisão final. Isto seria possível com a inserção de tal medida no microsistema de processo coletivo.

Assim, além de garantir maior tutela às pretensões coletivas em sentido *lato e stricto*, dependendo de seu manejo, poderia ser utilizado para o agilizar e modernizar o Poder Judiciário brasileiro, haja vista a enorme gama de ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal.

O desenvolvimento teórico, legislativo e jurisprudencial do processo coletivo demandará, inevitavelmente, novos instrumentos para auxiliar, ainda mais, na implementação desse novo olhar em relação ao direito processual.

3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E DA REPERCUSSÃO GERAL DAS QUESTÕES CONSTITUCIONAIS

Para abordar o recurso extraordinário como uma espécie de exercício da democracia participativa, são necessários determinados esclarecimentos acerca do instituto em questão, como também da repercussão geral das questões constitucionais.

Segundo Naony Sousa Costa, “o recurso extraordinário é instituto que foi criado e moldado na Inglaterra, através dos *writs*, espécie de recursos que eram impostos pelos súditos ao rei, que somente os julgava em hipóteses excepcionais”. (COSTA, 2016, p. 45).

Como destacado alhures, Humberto Theodoro Júnior (2015) frisa ser o RE uma invenção do direito constitucional brasileiro. Conforme Costa (2016), somente teve previsão constitucional na Constituição de 1891, em seu artigo 59, inciso II e §1º, não

com a denominação atual, que somente fora aplicada através do regimento interno do Supremo Tribunal Federal. O RE foi regulamentado através de alterações no diploma de processo civil, bem como no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Hoje, esta medida é utilizada para atacar qualquer decisão judicial que contrariar dispositivo da Constituição da República Federativa do Brasil, declarar inconstitucional tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição ou julgar válida lei local contestada em face de lei federal. Através da Emenda Constitucional n.º 45/2004, o RE passou a ter como requisito essencial, para análise pelo Supremo Tribunal Federal, a repercussão geral. Assim, a apreciação da repercussão geral é feita exclusivamente pela corte superior, através do Pleno.

A Emenda Constitucional 45/2004, que ficou conhecida como “Reforma do Judiciário”, reintroduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, o instrumento de controle de admissibilidade do Recurso Extraordinário em razão de sua relevância, agora denominado “repercussão geral das questões constitucionais”. (CARVALHO, 2018).

O instituto da repercussão geral foi regulamentado através de alterações realizadas no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, através da Emenda Constitucional n.º 45/2004. O referido recurso possui fundamentos no artigo 102, § 3º, da Constituição de 1988, acrescido pela referida emenda, nos artigos 1035 e 1036, do Código de Processo Civil de março de 2015, nos artigos n.º 13, com a redação das Emendas Regimentais n.º 24/2008, n.º 29/2009 e n.º 41/2010, artigos n.º 21, 340 e 341, com a redação das Emendas Regimentais n.º 41/2010 e 42/2010, artigos n.º 38, 57, 59, 60, 67, 78, 323-A e 325-A, com a redação da Emenda Regimental n.º 42/2010, artigos 322-A e 328, com a redação da Emenda Regimental n.º 21/2007, artigo n.º 324, com a redação das Emendas Regimentais n.º 31/2009, n.º 41/2010, n.º 47/2012 e n.º 49/2014, e, artigo n.º 328-A, com a redação da Emenda Regimental n.º 23/08 e da Emenda Regimental n.º 27/2008, todos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

O STF afirma que esta característica do recurso em análise, além de outras, demanda uma comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, uma vez que estes devem compartilhar informações sobre temáticas em julgamento e feitos sobrestados, tudo isto em prol de uma maior uniformização das decisões.

Os principais fundamentos para o recurso extraordinário, e sua repercussão geral, quando a matéria for de ordem constitucional, são o artigo 102, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que foi acrescido através da Emenda

Constitucional n.º 45/04, os artigos 1.035 e 1.036, do Código de Processo Civil, o próprio regimento interno do Supremo Tribunal Federal, o artigo número 13, com a redação das Emendas Regimentais número 24/2008, número 29/2009 e número 41/2010, os artigos número 21, 340 e 341, com a redação das Emendas Regimentais número 41/2010 e 42/2010, os artigos número 38, 57, 59, 60, 67, 78, 323-A e 325-A, com a redação da Emenda Regimental número 42/2010, os artigos número 322-A e 328, com a redação da Emenda Regimental número 21/2007, o artigo número 324, com a redação das Emendas Regimentais número 31/2009, 41/2010, 47/2012 e 49/2014, e ainda, o artigo número 328-A, com a redação da Emenda Regimental número 23/08 e da Emenda Regimental número 27/2008.

Em se tratando de julgamento do referido recurso, na medida em que o Supremo Tribunal Federal deve se ater somente a questões constitucionais que guardam relevância social, econômica, jurídica ou política, e que extrapolem os interesses subjetivos da causa, há uma verdadeira economicidade processual e delimitação temática de recursos que detenham uma maior repercussão. Como consequência desta delimitação, há uma maior uniformização da interpretação atribuída à Constituição, sem exigir que a corte decida acerca de casos diferentes, mas com mesma questão constitucional.

A repercussão geral de questão constitucional é, desta forma, requisito essencial para que o recurso extraordinário seja conhecido pelo Supremo, inclusive quando o objeto da questão for matéria penal. Caberá ao STF analisar sobre a existência da repercussão geral.

Realizada uma análise da estrutura constitucional do RE no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se, na próxima seção, ao exame do recurso extraordinário como espécie de exercício da democracia participativa.

4 O RECURSO EXTRAORDINÁRIO COMO ESPÉCIE DE EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia está na base dos documentos essenciais de construção da identidade dos Estados ocidentais. “Tamanha é a sua importância que foi considerada direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948”, (TENÓRIO, 2014, p. 4), podendo-se caracterizar como seus atributos, de acordo com Rodrigo Tenório (2014): *i*) soberania popular; *ii*) legitimação do poder pela expressão livre da maioria; *iii*) pluralismo; *iv*) proteção de minorias; *v*) igualdade de oportunidades.

Modernamente, os princípios democráticos são primeiramente afirmados na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 4 de julho de 1776. Posteriormente, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, decorrente da Revolução Francesa (1789), está determinado no artigo 6º ser a lei a expressão da vontade geral, tendo todos os cidadãos o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), especificamente no ano de 1948, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Objetivando superar a tragédia da guerra e semear uma cultura de paz e democracia, o seu artigo XXI traz o seguinte enunciado: “Todo homem tem o direito de tomar posse no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. (ONU, 2018).

Por soberania popular entende-se o fato de o poder do Estado emanar do povo e ser por ele exercido, superando-se a concepção divina de poder, típica de Estados absolutistas. Neste sentido:

A democracia não se confunde com a ditadura da maioria. Essa não detém com exclusividade as rédeas condutoras do poder. Impõe o pluralismo político a necessidade de respeito às mais diversas posições. Qualquer Estado democrático deve buscar a compatibilização dos interesses de todos os componentes da sociedade, mesmo os dos que formam os grupos minoritários, nos mais diversos campos: religioso, político, filosófico. (TENÓRIO, 2014, p. 6).

A democracia é o regime político fundado nos princípios da soberania popular e na distribuição igual do poder político, respeitando o pluralismo, em todos os seus matizes, religioso, político, filosófico. Esse pluralismo, que constitui uma das características do Estado brasileiro, como no texto constitucional, está entrelaçado com a soberania popular e a cidadania. Assim:

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição cidadã, garante que o povo brasileiro é o verdadeiro soberano e procura criar raízes democráticas na nossa organização política, social, econômica e fundiária, além da garantia do fortalecimento da cidadania. (PIRAGINO, 2018, p. 5).

Estruturalmente, a democracia pode ser exercida de modo participativo ou representativo. No modelo representativo, o povo elege seus representantes, e, a partir de então, será representado por estes na defesa e exercício de seus interesses.

Por sua vez, a democracia participativa ou democracia direta, constitui o modelo de organização política na qual o povo, soberano, é titular legítimo do poder e o exerce

de forma direta, ou seja, sem a intermediação de pessoas e instituições. Essa é a espécie utilizada como referencial na presente pesquisa.

Em relação às formas de exercício direto da democracia, tem-se:

1) votação em consultas populares, como referendos e plebiscitos, além de participação iniciativa legislativa e do *recall*; 2) participação em conselhos de gestão e fiscalização de serviços públicos, além do Orçamento Participativo, 3) no campo do Poder Judiciário, o júri popular e o órgão de controle externo do judiciário (ainda em discussão no nosso país). (PIRAGINO, 2018, p. 10).

O referendo é o mecanismo pelo qual o povo é consultado depois da aprovação de normas legais ou constitucionais, confirmando ou rejeitando-a. Por sua vez, no plebiscito o povo é consultado antes da aprovação de qualquer tipo de questão de interesse público. A iniciativa popular é o meio pelo qual o povo apresenta ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse da coletividade. Por sua vez, o *recall* não é previsto constitucionalmente, mas pode ser entendido como a possibilidade de revogação de mandatos.

Impossível questionar o fato de ser o processo participativo, mais especificamente o recurso extraordinário, uma forma de exercício da democracia. Através deste recurso, permite-se a discussão de questão constitucional, que teria efeito *erga omnes*, afetando todo o exercício democrático.

Como ressaltado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adota o modelo processual caracterizado pela representação, onde existem sujeitos específicos e determinados pelo legislador para proporem ações coletivas para defenderem o interesse da massa. Neste caso, os verdadeiros interessados na construção do provimento, pouco, ou nada, dele participam.

Deste modo, existe uma restrição de direitos e de participação, uma vez que a legitimidade se pauta apenas nestes representantes. A adoção de um modelo alternativo ampliaria essa participação, alicerçado na participação direta de todos os titulares dos direitos envolvidos, onde os interessados deteriam a legitimidade de participar ativamente na construção do provimento, participando amplamente no desenvolvimento e debate das nuances que contornam o mérito. Isto não ocorre no sistema de processo coletivo brasileiro, uma vez que o mérito processual não é pautado na participação, e sim, na representação.

O julgamento do mérito reflete, em sua maioria, as percepções do juízo, e não prioriza a defesa da formação participada do mérito processual, através do compartilhamento entre todas as partes, quando legítimas, no que tange à definição, às

controvérsias, ao debate e resoluções de conflitos e questões de mérito propostas e trazidas em juízo.

O recurso extraordinário não está inserido no rol de processo coletivo, uma vez que, num primeiro momento, não é objetivado a proteger direitos coletivos, e sim, individuais. Como possui, como consequência, após a EC 45/2004, a repercussão geral, afeta, direta e indiretamente, direitos que extrapolam a seara individual.

Se forem feitas alterações no processamento deste recurso, através de um debate mais amplo e irrestrito daqueles que serão afetados, não há justificativa para não considerar o RE uma espécie de processo coletivo democrático-participativo.

Com a possibilidade de inclusão participativa desses interessados, incluir o recurso excepcional no rol do microsistema de processo coletivo, que atualmente possui apenas alguns mecanismos de defesa coletiva, como a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), o Estatuto do Idoso e da Criança e do Adolescente (Lei 10.741/2003 e 8.069/90, por exemplo, é efetivar direitos e garantir inclusão, uma vez que não será apenas um indivíduo, que buscará um provimento favorável, mas toda a coletividade que será, direta ou indiretamente, afetada pela decisão.

É interessante que se viabilize uma interação daquele que visa, inicialmente, ter seu direito tutelado pelo recurso extraordinário com as demais partes afetadas.

O mérito processual nas ações temáticas desse ser resultado da interação e da participação efetiva de todos os interessados difusos e coletivos na apresentação de temas correlatos à pretensão inicialmente deduzidas em juízo, na definição das questões de mérito e, por conseguinte, no amplo debate e na discursividade da pretensão no âmbito da processualidade democrática. (COSTA, 2012, p. 268).

O mérito processual tem de ser o reflexo de todo este debate processual que deve ser realizado entre os interessados e os legitimados para provimento final. Na medida em que aqueles que serão afetados pelo provimento final, em sede de recurso extraordinário, através do efeito *erga omnes*, têm oportunizado o direito de participarem, de maneira ampla, de debates acerca do tema, além de interferirem e contribuírem para a construção do provimento final, há uma verdadeira tutela dos direitos coletivos, diferentemente do que ocorre em qualquer outra espécie de processo coletivo,

O julgador deve ser obrigado a manifestar-se, de forma fundamentada, sobre toda matéria suscitada, sobre todas as proposições e os questionamentos propostos pelos interessados ao longo do procedimento. O recurso extraordinário é um meio eficaz para que os direitos sejam garantidos e efetivados. Deve-se ocorrer uma inclusão deste

instituto no microssistema de processo coletivo, para que se permita uma participação maior e mais efetiva de todos os que serão afetados pela decisão de mérito.

O instituto do recurso extraordinário na modalidade de demanda coletiva exige a abertura ao debate através de uma ampla divulgação do objeto a ser discutido, feita uma divisão temática, a ser fixada por meio das partes interessadas. Este debate não necessitaria de ser exclusivamente através de meio judicial, podendo ser realizado através de audiências públicas, meios eletrônicos, e até mesmo redes sociais, conforme pontua Costa (2016).

Para melhor desenvolver o debate, seria necessária a escolha de representantes dos interessados, desde que esses canalizassem a vontade das partes, sendo escolhidos conforme os temas a serem debatidos, atuando de maneira mais próxima do que os atuais representantes das ações integrantes do processo coletivo.

Deste modo, os representantes dos interessados externariam a vontade do grupo que foi construído de forma discursiva e consensual, enquanto que os atuais legitimados para a proposição de ações coletivas agem com autonomia e manifestam-se em nome dos interessados, na maioria das vezes, sem consultá-los acerca da questão debatida.

Percebe-se a intenção do legislador em propiciar um processo coletivo mais participativo, na medida que permite a intervenção do *amicus curiae* quando da análise da repercussão geral. Este instituto tem caráter democrático e “oportuniza a intervenção de partes interessadas no processo a fim de trazer informações, esclarecimentos ou redigir pareceres, acerca do objeto da demanda”. (COSTA 2016, p. 107). A atuação do *amicus curiae* segue muito limitada, uma vez que se trata apenas de um terceiro interveniente, ou mero assistente. A este não se atribui, como também ocorre com os interessados difusos e coletivos, legitimidade para contribuir com a construção do provimento final, mas apenas promover, de forma restrita, pequenas contribuições.

O legislador deve proporcionar de forma mais incisiva o mérito processual participativo. Existem, como anteriormente mencionado, tentativas de propiciar aos interessados maior participação. Mas, somente com a efetivação da cooperação dos interessados, ter-se-á a tutela dos direitos coletivos. E, uma forma para que isto ocorra, é considerar o recurso extraordinário um modelo de processo democrático participativo e abrir a discussão em sede deste para os legitimados e interessados.

O processo ou procedimento é um mecanismo que possibilita o exercício democrático, ao ponto que garante, ou pelo menos tenta garantir, a resolução de conflitos e fatos colocados em questão com a devida imparcialidade constitucionalmente garantida. Desta forma:

Processo é o conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.). (CINTRA. DINAMARCO. GRINOVER, 2012, p. 310).

O processo é uma garantia concedida ao cidadão para o exercício de determinado direito. Neste contexto, existem diversas formas de exercício da cidadania, seja de forma indireta, quando o povo elege seus representantes, seja de forma direta, através de referendo, plebiscito, ação popular e, porque não, o processo, mais especificamente, no âmbito brasileiro, o recurso extraordinário.

O processo deve ser acessível, e isto é garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Não pode haver restrições ao poder de pleitear ações, desde que de forma pertinente e adequada. O processo visa garantir uma pacificação de conflitos sem injustiças, violência, abuso de autoridade, arbitrariedade ou qualquer outra desvantagem que se encontre quando a forma de resolução for outra.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa objetivou analisar o recurso extraordinário como uma espécie de exercício da democracia participativa, observando a repercussão geral de questão constitucional e os efeitos *erga omnes* da decisão de mérito. Referido instituto, que através da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, passou a ter como requisito de admissibilidade a repercussão geral, transcende o interesse das partes e interfere, ainda que de forma indireta, na seara daqueles que são interessados no provimento final.

Para se alcançar referido objetivo, em um primeiro momento analisou-se a existência de um microsistema de processo coletivo no estado democrático brasileiro, que conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é composto pela lei de improbidade administrativa, lei da ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso, ou seja, sistema formado por diplomas heterogêneos e independentes do Código de Processo Civil, que é aplicado de forma residual.

Posteriormente analisou-se e observou-se que rege o processo coletivo a forma representativa, em que pessoas, não interessadas na decisão final, avocam para si a titularidade para representarem os verdadeiramente interessados. Esta situação jurídica

não legitima o exercício amplo da cidadania, uma vez que os envolvidos na questão, ainda que de forma indireta, são deixados de fora das discussões e decisões.

Ademais, fez-se considerações acerca do recurso extraordinário, que como dito anteriormente, passou a ter como requisito primordial, a repercussão geral, para que seja conhecido e julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Esta medida, todavia, não é utilizada da maneira mais correta a propiciar a efetivação dos direitos das massas. Por isto, e por fim, cuidou-se de analisar o recurso extraordinário como uma forma de tutela coletiva, na medida em que ocorresse a inclusão do recurso excepcional no rol do microsistema de processo coletivo.

Todas essas considerações foram realizadas com o intuito de se enfrentar a problemática exposta na pesquisa, qual seja: *o recurso extraordinário é uma medida individual que tutela direitos coletivos, desta forma, não seria viável alterar seu processamento, para oportunizar aos afetados alguma participação?*

Assim, a hipótese inicial do estudo foi confirmada, ou seja, nos moldes em que estão inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, o recurso extraordinário não pode ser enquadrado no microsistema do processo coletivo. Porém, caso seja oportunizada a participação dos interessados, seria possível haver o enquadramento do referido recurso nesse microsistema processual.

O mérito processual, que deve ser o reflexo de todo o debate processual, há de ser realizado entre os interessados e os legitimados para provimento final. Assim, o instituto do recurso extraordinário na modalidade de demanda coletiva é um meio adequado para que ocorra a tutela de direitos coletivos, desde que haja abertura ao debate através de uma ampla divulgação do objeto a ser discutido, feita através de uma divisão temática, a ser fixados por meio das partes interessadas. Este debate não necessita ocorrer exclusivamente através de meio judicial, podendo inclusive ser realizado através de audiências públicas, meios eletrônicos, e ainda redes sociais.

Somente desta forma, haverá uma transição do processo coletivo representativo para o participativo, garantindo, amplamente, o exercício da cidadania, como também a modernização do Poder Judiciário, de modo a torná-lo mais ágil na análise das demandas e na tutela dos direitos coletivos.

Evidenciou-se, portanto, nesta pesquisa, que o recurso extraordinário, como modelo de processo coletivo democrático-participativo, deve oportunizar a participação de todos os interessados, difusos e coletivos, na construção do provimento final.

Deste modo, resta incluí-lo no microsistema de processo coletivo, na medida em que oportuniza uma abertura para discussões dos temas, mediante um procedimento

participativo e não mais representativo. Somente assim, haverá um efetivo exercício da cidadania, e restar-se-á implementado o viés democrático deste instituto.

A moderna concepção de democracia supera a simples participação do povo no processo democrático por intermédio do voto. A atual proposta democrática (democracia radical) demanda a participação popular ativa.

O processo coletivo constitui um microsistema ainda em evolução no ordenamento jurídico brasileiro, tendo avançado ultimamente, no que se refere ao seu desenvolvimento legislativo, doutrinário e jurisprudencial. Porém, há um caminho aberto, visualizando-se potencialidades de avanço, fortalecendo a democracia participativa no marco do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)**. São Paulo: Saraiva, 2003.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. O Microsistema de processo coletivo brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 2, p. 111-130, 2010.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Repercussão geral em recurso extraordinário e o papel do “*amicus curiae*”. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo-RS, v. 5, n.2, p. 169-177, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 13.105**, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 24 maio 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 mai. 2017.

CARVALHO, André Luiz Galindo de. **A repercussão geral para a admissibilidade do RE**. Revista Eletrônica Consulta Jurídico. Maio de 2009. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-mai-30/repercussao-geral-admissibilidade-recurso-extraordinario?pagina=6>. Acesso em: 01 jan. 2018.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

COSTA, Fabrício Veiga. **Mérito processual**: a formação participada nas ações coletivas. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

COSTA, Naony Sousa. **O Impacto do recurso extraordinário como uma modalidade de tutela coletiva sob a perspectiva da repercussão geral**: o processo coletivo como forma de potencialização de direitos fundamentais. 2016, 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Universidade de Itaúna, Itaúna, 2016.

GIDI, Antonio. **Rumo a um código de processo civil coletivo**: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

PEREIRA, Marco Antonio Marcondes. Transação no curso da ação civil pública. **Revista de Direito do Consumidor** (Instituto Brasileiro de Política e Direitos do Consumidor), São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 16, 116/127, out./dez. 1995.

PFEIFFER, Ana Paula Bandeira de Mello. **A repercussão geral no recurso extraordinário**. Disponível em:

<http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_1/ana_pfeiffer.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

PIRAGINO, Maurício. **Democracia participativa e direta**: conselhos temáticos e territoriais (Conselhos Participativos nas Subprefeituras); Iniciativa Popular, Plebiscitos e Referendo". Disponível em:

<http://www.escoladegoverno.org.br/attachments/3643_Aula%2034%20-%202002.06%20-%20Democracia%20Direta%20e%20Participativa%20-%20Xixo.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SERAFINI, Stella Vicente. **Repercussão geral do recurso extraordinário e seus reflexos sobre direitos coletivos**. 2011. 129 f. Tese (Mestrado em Direito) – Programa de pós-graduação da Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba. 2011.

SILVA, Bruno Mattos e. **Normatização da “repercussão geral” no Recurso Extraordinário**. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95228/REPERCUSS%C3%83O%20GERAL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jun. 2017

SILVA, Sandra Lengruber da. **Elementos das ações coletivas**. São Paulo: Método, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Repercussão geral**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGer al&pagina=apresentacao>>. Acesso em: 25 out. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sobre a questão constitucional**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGer al&pagina=apresentacao>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**, Vol. III. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TENÓRIO, Rodrigo. **Direito eleitoral**: São Paulo: Método, 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.