

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; José Querino Tavares Neto; Ricardo Alexandre Sousa da Cunha; Sílvia Alves Carvalho. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-230-8

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

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

As abordagens e discussões realizadas em relação à temática do acesso à justiça são tratadas nos trabalhos apresentados, considerando o sistema de justiça, suas políticas, gestão e administração. Nesse contexto diferentes aspectos são objeto de estudo, desde a atuação das Defensorias Públicas até a participação social e a accountability vertical e sua aplicação no STF.

O acesso à justiça como um direito fundamental tem sido pesquisado a partir da garantia da resolução adequada dos conflitos, e, portanto, as políticas judiciárias definidas no âmbito do CNJ e sua aplicação ocorrem orientadas por referenciais relacionados a partir de estudos publicados nos anos de 1970 por Cappelletti e Garth. No Brasil e no mundo soluções que assegurem aos jurisdicionados a pacificação dos conflitos juridicamente qualificáveis e sua realização concreta, tem exigido a criação de novos arranjos institucionais e a ampliação dos serviços prestados pelos órgãos que compõem o sistema de justiça.

Assim, a atuação das Defensorias Públicas em sua dimensão constitucional e responsável pelo efetivo acesso à justiça dos grupos populacionais que estejam em risco decorrente de qualquer forma de exclusão ou vulnerabilidade, é objeto do estudo que inaugura este trabalho. Trata-se de analisar as possibilidades da criação no âmbito das Defensorias Públicas de Câmaras de Arbitragem, cuja atuação deverá ser gratuita. Esta questão está relacionada com a efetividade do acesso à justiça, o que significa o acesso a todos os métodos de resolução adequada de conflitos e, também, à garantia de gratuidade. Logo, a criação de

por autorreferência e tecnocratização, evidenciando que a judicialização da política paradoxalmente reforçou desigualdades estruturais.

As transformações digitais é objeto do estudo que discute a Inteligência Artificial e o Acesso à Justiça, tendo em vista a tradição do processo e da jurisdição e o direito à explicabilidade do algoritmo. Nesse contexto é analisado o Programa Justiça 4.0 do CNJ que procura estruturar meios para garantir celeridade processual. Assim a pesquisa examina o impacto das tecnologias digitais, como a automação, a jurimetria e a inteligência artificial, no processo civil. Ainda quanto à inteligência artificial, sua abordagem é realizada a partir do problema quanto a ampliação ou restrição como possíveis efeitos de sua adoção como meio para o acesso à justiça. Esse estudo também analisa o Programa Justiça 4.0 como o meio para a implementação das novas tecnologias no Poder Judiciário, sendo apresentada a IA generativa "STJ Logos" lançada em 2025, entre outras experiências, como a "VictorIA". Como produto da conclusão foi possível observar que o uso da IA representa uma nova onda de acesso à justiça e um instrumento para a redução da morosidade.

A Ouvidoria Nacional é objeto de estudo na pesquisa orientada pela profa. Cláudia Maria Barbosa, desenvolvida no âmbito da Pós-Graduação *stricto sensu* na PUCPR, tendo como problema a avaliação da participação social e accountability a partir da Escada de Participação Cidadã proposta por Sherry Arnstein. Conclui-se que a análise empreendida revelou uma distância considerável entre o potencial transformador desse instituto e sua atuação concreta, que permanece predominantemente nos estágios iniciais da escada de participação delineada por Arnstein.

As questões a respeito da accountability vertical visando a participação social é pesquisada, ainda, quanto a sua aplicação no STF, a partir de uma amostra de 77 decisões publicadas em 2024. Dessa população foram selecionados 19 acórdãos com repercussão geral. Assim, foram analisadas as seguintes questões: Houve participação social? Foi aplicada a Accountability vertical? A Accountability social influenciou as decisões? Observou-se que em 3 casos houve

projeto piloto realizado em 2022 e 2023 em Varas Judiciárias de São Paulo e Pernambuco, relatando os achados inerentes a tais práticas realizadas no âmbito das Sessões Judiciárias pesquisadas pelo TRF 3ª Região. O estudo evidenciou ganhos quantitativos, materializados na redução da pauta de audiências e na celeridade das fases de instrução e de cumprimento de sentença, sendo identificados, ainda, ganhos qualitativos.

A abordagem do protocolo do CNJ para os julgamentos com perspectiva racial é realizada a partir de uma análise crítica, havendo no âmbito da pesquisa realizada pelo prof. Benedito Cerezzo e pela profa. Riva Freitas o reconhecimento da desigualdade racial e a superação da concepção de uma suposta neutralidade quanto às questões raciais. Questiona-se a eficácia do protocolo: como tem operado esse protocolo? Considerando a racionalidade do direito: quem protagoniza esta questão do protocolo racial? O estudo aborda o caso do magistrado negro que respondeu a procedimento junto ao CNJ para investigar sua conduta a respeito de sua apresentação pessoal (roupas casuais, etc.). Dessa forma tratou-se da questão entre a norma e a fenda no CNJ.

O abuso de litigar e a má-fé são objeto de estudo no contexto do acesso à justiça e suas possíveis distorções. A garantia fundamental ao acesso à justiça é considerado como um direito fundamental, e, portanto, sua deturpação deve ser coibida, pois as consequências decorrentes do abuso quanto ao exercício do direito de ação como uma prática corriqueira e generalizada tem o potencial de comprometer não só a equidade dos processos individuais, mas também a credibilidade e a eficiência do Poder Judiciário como um todo.

A justiça eleitoral e a democracia é tratada em relação ao processo judicial eletrônico (PJe), portanto quanto às novas tecnologias, assim como quanto aos métodos adequados de resolução de conflitos, particularmente a mediação. Adota-se a hipótese de que as novas tecnologias desenvolvidas a partir da rede mundial de computadores aprimoraram a celeridade, a transparência e a efetividade das atividades eleitorais, contribuindo diretamente para a consolidação democrática.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACCOUNTABILITY VERTICAL: ONDE ESTÁ A DEMOCRACIA NAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?

SOCIAL PARTICIPATION AND VERTICAL ACCOUNTABILITY: WHERE IS DEMOCRACY IN SUPREME COURT DECISIONS?

**Daniela Marques de Moraes
Dafne Reichel Cabral
Joao Pires De Carvalho Junior**

Resumo

Democratizar o espaço decisório do Supremo Tribunal Federal importa repensar e superar o seu modelo de deliberação, bem como reconhecer que o exercício da jurisdição constitucional é legitimado também pela participação social, pelos dissensos, com abertura à pluralidade de posições e de vozes que possam influir na fundamentação das decisões da Corte. É por isso que se faz necessário que o STF tenha ferramentas que garantam não somente a democratização de seu espaço decisório, mas, ainda, a transparência e a legitimação do exercício jurisdicional pela participação e pelo controle sociais. A figura dos amici curiae e a realização de audiências públicas podem ser considerados instrumentos de accountability social e de aprimoramento do processo decisório. Com o objetivo de analisar as possíveis contribuições trazidas pela sociedade civil, por meio de suas participações institucionais para o fortalecimento democrático da Corte, foram selecionados 77 julgados listados pelo tribunal como os principais realizados pelo plenário e pelas suas turmas em 2024. Dentre esses, foram escolhidos aqueles decorrentes de julgamentos realizados no regime da Repercussão Geral, totalizando 19 acórdãos. O estudo dos casos pode confirmar o déficit de accountability social. Metodologicamente, foram estabelecidos os seguintes critérios para análise da efetividade da participação social: 1) houve admissão de amicus curiae? 2) foi realizada audiência pública? 3) há citação, nos votos dos Ministros, destas circunstâncias? 4) há referência aos argumentos deduzidos pelos amici curiae e/ou aos argumentos, dados ou questões suscitadas pelos participantes de eventual audiência pública?

holding of public hearings can be considered instruments of social accountability and improvement of the decision-making process. In order to analyze the possible contributions made by civil society, through its institutional participation, to the democratic strengthening of the Court, 77 judgments listed by the court as the main ones made by the plenary and its panels in 2024 were selected. Among these, those resulting from judgments made under the General Repercussion regime were chosen, totaling 19 judgments. Studying the cases can confirm the deficit in social accountability. Methodologically, the following criteria were established to analyze the effectiveness of social participation: 1) were amicus curiae admitted? 2) was a public hearing held? 3) Are these circumstances cited in the votes of the Justices? 4) Is there a reference to the arguments put forward by the amici curiae and/or to the arguments, data or questions raised by the participants in any public hearing?

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Accountability, Social participation, Amicus curiae, Public hearing, Constitutional jurisdiction

Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF), como guardião da Constituição, ocupa um lugar central no funcionamento do Estado Democrático de Direito no Brasil. Ao exercer seu papel de intérprete último da Constituição, o STF não apenas decide conflitos jurídicos relevantes, mas também projeta normas, delineia políticas públicas e influencia de maneira significativa a dinâmica institucional do país. Nesse contexto, emerge uma indagação fundamental: em que medida suas decisões incorporam elementos democráticos que garantam a legitimidade de seus pronunciamentos? O presente artigo parte dessa inquietação para examinar em que medida a atuação do STF é permeada por *accountability* e participação social.

A estrutura organizacional do Supremo, moldada por garantias de independência e autonomia, foi concebida para proteger os Ministros de pressões externas e assegurar um espaço de julgamento imparcial e técnico. No entanto, essa mesma estrutura pode gerar distanciamento entre as decisões judiciais e os interesses sociais mais amplos. Em outras palavras, a legitimidade da jurisdição constitucional não pode se apoiar unicamente na legalidade formal ou na autoridade do cargo, mas requer um ambiente de deliberação que esteja aberto ao contraditório qualificado e à pluralidade de vozes, especialmente em matérias de alto impacto político, moral ou econômico.

É nesse ponto que a noção de *accountability* vertical ganha relevo. Diferentemente da *accountability* horizontal, exercida por órgãos de controle e entre entes estatais, a *accountability* vertical pressupõe a existência de mecanismos pelos quais o cidadão – direta ou indiretamente – possa influenciar, avaliar ou reagir às decisões judiciais. Ainda que não se trate de eleição direta dos magistrados, a exigência de que o STF preste contas à sociedade se realiza, em parte, por meio da transparência, da fundamentação de suas decisões e, sobretudo, da abertura ao diálogo institucional e social.

O presente trabalho buscará explorar essa relação entre democracia, *accountability* e participação social no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal, com foco em dois instrumentos particularmente relevantes: as audiências públicas e a atuação do *amicus curiae*. A adoção desses mecanismos pelo STF indica um movimento, ainda que incipiente, de aproximação entre a Corte e a sociedade civil. Contudo, é preciso indagar se tais ferramentas têm sido efetivamente utilizadas como instrumentos de democratização do debate judicial, ou se, ao contrário, funcionam como mero verniz democrático, sem impacto real nos fundamentos das decisões.

Assim, propõe-se uma análise crítica das práticas decisórias do STF, a partir da literatura especializada e da observação de casos concretos, especialmente os julgados mais

relevantes de 2024. A hipótese de trabalho é que, embora os instrumentos de participação estejam institucionalmente previstos, sua aplicação carece de densidade democrática e efetividade argumentativa. Ao final, pretende-se oferecer elementos para repensar o ambiente decisório da Corte, de modo a torná-lo mais permeável à escuta pública e mais comprometido com a legitimidade de suas deliberações no espaço público constitucional.

1 *Accountability* vertical e participação social

A ideia de *accountability* remete a variadas conceituações, ainda que próximas, normalmente privilegiando ideias como controle, responsabilidade e sanção.

Para Shedler (1999, p. 26), *accountability* é a obrigação do agente público informar sobre suas atividades e justificá-las – *answerability* – bem como a capacidade de se impor sanções para aqueles que violarem as regras de conduta – *enforcement*.

Dentro da dimensão da *answerability* observa-se, inicialmente, a existência de um binômio interativo, em virtude do qual os agentes públicos precisam informar que atos foram praticados, seguido de uma explicação sobre as razões da prática daqueles atos (o que e porquê). O primeiro aspecto do binômio consiste na possibilidade de exigir que sejam informados fatos confiáveis (dimensão informativa), enquanto o segundo elemento versa sobre as razões válidas apresentadas (dimensão argumentativa). (Schedler, 1999, p.14-15). Quanto ao aspecto do *enforcement*, Charles D. Kenney (2003, p.63) esclarece que a capacidade de sanções é essencial para o conceito de *accountability*, e que *accountability* sem sanções é de fato uma forma diminuta de *accountability*.

Pioneiro nas classificações de *accountability*, Guillermo O'Donnell trouxe alume algumas delas pautadas por uma metáfora espacial, distinguindo duas espécies principais: vertical e horizontal.

Neste diapasão, *accountability* vertical seria a responsabilização dos agentes políticos perante o eleitorado, que demonstraria sua aprovação ou reprovação de diversas formas, em especial com o advento das novas eleições, na qual, por meio do voto, os votantes evidenciam sua insatisfação ou não, ou ainda com manifestações sociais e de protesto, muitas vezes vinculadas a uma atividade de uma imprensa livre (O'Donnell, 1997, p. 144).

Sobre a questão, válidas as considerações de Flávio Garcia Cabral (2014, p. 38), para quem a lógica desta forma de *accountability*, tradicional por natureza nos regimes democráticos, em especial os ocidentais, repousa no entendimento de que os eleitores, na ocasião das eleições (para se falar em controle, em uma estrutura democrático-republicana, necessitam de periodicidade) realizam uma avaliação *post facto* da gestão anterior, punindo os

maus gestores públicos com o não recebimento de seu voto e, conseqüentemente, sua não reeleição, ou premiando-os com o voto, reelegendo-os.

Interessante apontar que a concepção de *accountability* vertical em Guillermo O'Donnell ultrapassa simplesmente o cenário eleitoral – embora seus estudos tenham se pautado principalmente nesse quesito. Isso remanesce clarividente da própria definição por ele (1998, p. 28) trazida ao fenômeno: eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia, ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas, são dimensões do que se considera “*accountability* vertical”.

Nota-se que os traços referentes a um controle social, seja por meio de uma imprensa minimamente livre, seja por meio de movimentos sociais, sempre estiveram presentes nos trabalhos de Guillermo O'Donnell.

Ocorre que para determinados autores, a exemplo de Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2006), a relevância desses atores sociais é tamanha que merecem ser escrutinados de maneira autônoma, criando-se então a ideia de uma verdadeira *accountability* social. Nesta trilha, para eles, *accountability* social corresponde à atividade de uma sociedade civil ativa e de instituições midiáticas autônomas, que viriam a complementar a eficiência dos mecanismos eleitorais (Peruzzotti; Smulovitz, 2006).

Válido destacar que, prestando crédito aos aludidos autores, o próprio Guillermo O'Donnell (2004, p. 24) expressamente valida seus argumentos acerca de uma *accountability* social, concluindo que “*este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la accountability*”.

Por outro lado, em relação à outra forma de *accountability*, a horizontal, Guillermo O'Donnell (2004, p. 12) a conceitua como a existência de instituições estatais que tem autoridade legal e estão taticamente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções penais ou ainda o impeachment, em relação a ações ou omissões de outros agentes ou instituições do Estado que podem, presumidamente, ser qualificadas como ilícitos.

Percebe-se que o controle horizontal é constituído por órgãos ou agências que, pautados com um mínimo de independência, exercem o controle de seus “pares”, ou seja, o controle existe dentro do próprio quadro estatal, mas sem haver uma relação de subordinação, por isto dito horizontal.

A Constituição Federal de 1988 conferiu substancial independência ao Poder Judiciário, assegurando garantias institucionais, funcionais e proteção à imparcialidade (Tomio; Robl Filho, 2013, p. 29-46); (Santiso, 2004, p. 161-180), mas a ideia de *accountability* possui marco temporal e normativo posterior: a Emenda Constitucional 45/2004. A questão que se coloca agora vai além: como o STF pode se submeter à fiscalização e sanção quando sua atuação não atinge o desiderato esperado? A resposta pode estar justamente no conceito de *accountability* social.

Nesse contexto, ganha robustez justamente o conceito de *accountability* social desenvolvido por Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002, p. 1-39). Entendem os autores argentinos que, diante do déficit democrático na América Latina, a solução tradicional de *accountability* vertical e horizontal¹ proposta por O'Donnell é insatisfatória, porque: a) sujeitam-se à vontade da maioria; b) existe déficit informacional; c) há oportunidade única de escolha na eleição; d) pela ausência de um sistema intraestatal de pesos e contrapesos; e) pela falta de instituições autônomas; f) pela corrupção; e g) dado o clientelismo latino americano. Defendem, assim, que juntamente com os modelos anteriores, seja implementada a *accountability* social, pautada nos movimentos sociais e na mídia, tendo como consequência a exposição pública do agente. A vantagem desse formato é que não se subordina a questões da maioria, é mais específico e exerce controle permanente. O artigo foi escrito em 2002 e o argumento central ganha solidez no atual momento de redes sociais ativas e engajadas no debate político e público.²

Na mesma linha de raciocínio afirma Robl Filho (2013, p. 262), no sentido de que a *accountability* vertical não eleitoral (social) constitui-se na relação de grupos da sociedade civil e da imprensa com os agentes estatais eleitos ou não eleitos. Por meio da busca e da análise de informações e justificações dos agentes estatais, os grupos sociais e a imprensa podem sancioná-los por não alcançar os resultados políticos almejados ou por violar o direito. As sanções da *accountability* social são a exposição pública dos agentes estatais e a formulação de

¹ "Os mecanismos sociais são verdadeiros pilares para o aprimoramento das relações de *accountability* (horizontal e vertical), tendo adquirido cada vez mais espaço nas relações institucionais e políticas das novas democracias políticas – ou, simplesmente, poliarquias –, suprimindo incontáveis lacunas vivenciadas por aqueles instrumentos tradicionais de controle" (Cabral, 2014, p. 44).

² "É claro que, em especial quanto a esse último ponto, não necessariamente se mostra como um incremento positivo no controle social, já que, se há vantagens na utilização de novas vias digitais para se difundir a informação, ocasionado uma fuga de grandes monopólios da imprensa, por outro lado não há um rigor metodológico e de conteúdo quanto a essas informações. O controle social pelas redes sociais, então, pode começar a se tornar abusivo e a ser afetado por meio das famigeradas *fake news*" (Zockun; Cabral; Sarai; Zockun, 2024, p. 325).

denúncias aos órgãos de *accountability* horizontal responsáveis pela fiscalização dos agentes estatais.

Assim, diante da ausência de agências estatais que possam fiscalizar e sancionar o STF efetivamente, bem como considerando a inexistência de eleições, a *accountability* social desponta como medida hábil, na medida em que, como salienta Enrique Peruzzotti (2007, p. 2-21), ela inclui iniciativas que tem por objetivo denunciar déficit de desempenho e incompletude de atingimento das metas estabelecidas pelos agentes estatais.

Na perspectiva de transparência ínsita à *accountability*, verifica-se por parte da Corte Constitucional uma divulgação de dados que reflete tão somente sua faceta procedimental, mas que não revela a substância, as implicações reais. Efetivamente, trabalha-se apenas com a divulgação das estatísticas, mas não existe um compromisso com a divulgação dos resultados decorrentes das expectativas noticiadas. Não há, portanto, uma transparência substancial.

Nesse contexto de ausência de alguém a quem o STF preste contas diretamente, cabe à sociedade fiscalizar a eficiência das decisões proferidas pelo órgão. Isso pode (deve) ser feito pelas associações de juízes, OAB, sindicato de servidores, mídia especializada e geral, defensoria pública, cidadãos, participação em audiências públicas, enfim, todo e qualquer usuário do sistema de justiça. Embora não exista uma sanção específica na hipótese de a prestação de contas ser insuficiente, a *accountability* social indica como meio de se atingir tal circunstância a exposição pública do agente ou órgão que praticou o ato.

Considerando que em um ambiente democrático não pode existir um *unchecked power/agent* (Tomio; Robl Filho, 2013, p. 29-46), e diante do arranjo institucional em que se insere o STF, a *accountability* social pode ser o mecanismo de controle e sanção para fiscalizar a implementação, desenvolvimento e alcance das metas propostas.

2 Democratização da arena decisória do STF: audiências públicas e *amicus curiae*

O Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto órgão vértice do Poder Judiciário brasileiro, desempenha um papel central na estrutura constitucional da República. Para além de sua função de guarda da Constituição (art. 102 da Constituição Federal), o STF assumiu ao longo do tempo uma feição normativa, tornando-se protagonista na construção e estabilização de precedentes obrigatórios, cujos efeitos transcendem os litígios concretos e vinculam os demais órgãos do Judiciário (CPC/2015, art. 927, III e V) e a Administração Pública.

Esse papel normativo não é isento de controvérsias. A centralização decisória e a força vinculante dos precedentes produzidos pela Corte levantam questionamentos sobre a legitimidade democrática dessas decisões, especialmente quando se constata a ausência de

canais efetivos de participação social no processo de formação desses entendimentos vinculantes. A judicialização de políticas públicas, os efeitos estruturantes de muitos julgados e a função contramajoritária do Tribunal exigem que o espaço decisório da Corte seja permeável ao pluralismo democrático, o que implica repensar os mecanismos de escuta institucional e de deliberação aberta.

A propósito, Passos (1988, p. 95) destacava, embora em contexto muito diverso do atual, questões que ainda se mostram compatíveis com o novo modelo de jurisdição em implementação no Brasil, baseado em precedentes com força normativa. Segundo o autor, o processo judicial, ao incorporar momentos de escuta pública, torna-se um instrumento político no sentido mais nobre do termo: um lugar de construção democrática do direito. Para além disso, afirmava que a evolução do Estado democrático tem conduzido a uma compreensão ampliada do processo, que passa a ser visto não apenas como uma garantia constitucional, mas também como instrumento de participação política. O processo, na visão de Passos, deixa de ser mero mecanismo de defesa contra atos ilegítimos do Estado ou de particulares e passa a constituir também uma via legítima de provocação do agir estatal e social, com vistas à concretização dos objetivos politicamente construídos pela comunidade.

Nesse especial cenário, dois institutos se destacam como promotores da abertura procedimental do STF: o *amicus curiae* e as audiências públicas. Ambos os mecanismos foram incorporados como estratégias institucionais de ampliação do debate, pluralização dos argumentos e democratização da formação dos precedentes. No entanto, a análise de sua implementação prática pode revelar que sua eficácia depende não apenas da previsão normativa, mas da existência de condições estruturais, garantias procedimentais e disposição da Corte em dialogar com as contribuições oferecidas.

Com origens no direito inglês medieval, e utilizado no direito norte americano há mais de dois séculos, no Brasil, a figura do *amicus curiae* somente foi introduzida no ordenamento jurídico a partir de expressa positivação na Lei n. 9.868/1999, que regulamentou o processamento e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade. Atualmente, o *amicus curiae* encontra-se previsto no art. 138 do CPC/2015, e é interpretado como um instrumento de intervenção anômala no processo, autorizado para entidades com representatividade relevante que possam contribuir com subsídios jurídicos, técnicos ou científicos ao debate constitucional.

No âmbito do STF, o instituto com larga aplicação nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e nos julgamentos de recursos submetidos ao regime da Repercussão Geral, foi utilizado antes mesmo da sua positivação.

Para Marinoni (2021, p. 813-814.), o *amicus curiae* é peça fundamental na construção deliberativa da decisão judicial, pois representa um alargamento do contraditório e da justificação racional das decisões em contextos de elevada complexidade jurídica e fática.

Argumenta o autor que o *amicus curiae* não se limita a esclarecer fatos ao juízo; sua atuação está voltada à tentativa de convencimento do julgador por meio de argumentos jurídicos, morais, políticos e econômicos, ainda que não sofra os efeitos da coisa julgada. Sua principal característica reside no fato de representar grupos ou setores da sociedade civil que, embora não estejam diretamente inseridos no processo, são legítimos titulares do direito à interpretação constitucional. Assim, sua participação visa à ampliação e à pluralização do debate constitucional, conferindo maior legitimidade às decisões da Corte.

É, pois, também com esse olhar, de um processo civil interpretado à luz da Constituição Federal, ou de um ainda incipiente processo constitucional, que o *amicus curiae* deve ser analisado, com vistas a conferir a sua máxima efetividade como um colaborador da democratização e da pluralidade de debates no processo. Scarpinella Bueno (2012, p. 460), por exemplo, ao delimitar o interesse que justifica a intervenção do *amicus curiae*, afirma que se trata interesse jurídico objetivo, ligado ao interesse público, consistente no que chama de interesse institucional, que pode ser compreendido como uma forma qualificada de interesse jurídico, na medida em que ultrapassa os limites individuais das partes diretamente envolvidas no processo.

Em sentido análogo, Cabral (2003) sustenta que a intervenção do *amicus curiae* é legitimada pelo interesse público. Afirma, entretanto, que o conceito de interesse público, para fins da atuação do *amicus curiae*, não se restringe aos interesses transindividuais, como os direitos difusos e coletivos, embora estes frequentemente se confundam com aquele. Também abrange os interesses individuais homogêneos, cuja titularidade é individual, mas cuja relevância se revela no alcance social que apresentam, atingindo grupos expressivos da população e justificando, por isso, a admissão da intervenção de terceiros nesses casos, estando a fundamentação desta intervenção ancorada no contraditório, que, no modelo constitucional atual, ganha contornos democráticos e participativos.

Nesse ponto, importante destacar o registro que faz Temer (2020, p. 236-237) acerca da possibilidade de a participação da intervenção do *amicus curiae* influenciar a tomada de decisão. Nas palavras da autora, o que se espera do *amicus curiae*, em termos gerais, é uma postura colaborativa, voltada à ampliação argumentativa do processo, de modo que, uma vez admitida a intervenção, os fundamentos por ele apresentados devem ser efetivamente considerados pelo julgador.

Na linha do que desponta na doutrina, é possível afirmar que o sucesso do *amicus curiae* como instrumento democrático está condicionado, portanto, à efetiva consideração de suas manifestações pelos julgadores. Quando essas contribuições são ignoradas nos votos ou relegadas à mera formalidade, instala-se um modelo de participação performática, em que a Corte simula abertura institucional sem, de fato, dialogar com os argumentos apresentados. O risco, portanto, é o de que a participação de terceiros no espaço de julgamento seja apenas um verniz democrático a valorizar os precedentes da Corte e que a pluralidade de visões seja apenas retórica, e não substancial. Esse, a propósito, é o problema central que se pretende avaliar neste artigo.

De outro lado, é necessário também destacar as audiências públicas como instrumento de democratização do espaço decisório no Supremo Tribunal Federal. Introduzidas na praxe forense da Corte com fundamento na previsão contida do art. 9º da Lei nº 9.868/1999 e regulamentadas no Regimento Interno do Tribunal (arts. 13, XII e 21, XVII, 154), objetivo é oferecer à Corte subsídios especializados para julgamento de matérias de alta complexidade técnica, social ou científica.

É preciso reconhecer a importância da teoria da sociedade aberta de intérpretes, de Häberle (1997, p.15), na incorporação do instrumento à lei e à própria rotina de julgamentos da Suprema Corte. Häberle sustenta que a interpretação das normas jurídicas não se restringe aos seus aplicadores formais, pois todos aqueles que vivem sob sua incidência e compartilham o contexto que elas regulam assumem, de forma direta ou indireta, um papel interpretativo. Nesse sentido, o destinatário da norma não é um agente passivo, mas figura como participante efetivo do processo hermenêutico, cuja atuação é mais relevante do que tradicionalmente se reconhecia.

Entre 2007 e 2024, o STF realizou mais de 40 audiências públicas, envolvendo temas de alta densidade normativa e social, como a interrupção de gravidez de feto anencefálico, a judicialização da saúde, o ensino religioso nas escolas públicas, os direitos indígenas, a criminalização da homofobia e a regulamentação do uso da *cannabis* para fins medicinais. Dados extraídos do Portal do STF demonstram que, em média, participam de cada audiência pública cerca de 30 a 40 expositores, oriundos de universidades, centros de pesquisa, entidades da sociedade civil e órgãos públicos, escolhidos por critérios de representatividade temática.

Embora pareça inegável que as audiências públicas sejam um instrumento apto a promover a abertura da Corte às demandas e ao controle da sociedade sobre as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, sendo inequívoco mecanismo de *accountability* e de participação social, há uma questão prática que deve ser suscitada: as audiências públicas podem, de fato, ser consideradas eficazes como meio de influenciar a tomada de decisão dos

Ministros na formação dos precedentes obrigatórios, dadas as limitações e peculiaridades presentes no instituto?

Sobre o ponto, Vitorelli (2019, p. RB-6.8.) afirma que as audiências públicas enfrentam obstáculos estruturais e operacionais que limitam sua efetividade, tanto em contextos processuais quanto extraprocessuais. Tais limitações à participação da sociedade em audiências públicas – relacionados à forma como o tempo do evento é controlado e à dinâmica predominantemente expositiva, em detrimento de uma abordagem verdadeiramente dialógica –, ainda que observados em um contexto diverso, podem, em alguma medida, ser identificados nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal e, para além de representarem um desequilíbrio das audiências, justificam a baixa participação popular e a escassa incorporação dos argumentos aos votos, o que acaba por minar seu potencial democrático, configurando uma prática procedimental esvaziada

Tal circunstância, a propósito, já foi explorada em pesquisa empírica que, examinando as audiências públicas realizadas pelo STF, reporta situações de pouca representatividade e de utilização do espaço para atuação por grupos de interesse ou *lobby*. No estudo realizado por Guimarães (2020), que analisou as 19 primeiras audiências públicas realizadas pelo STF, entre 2007 e 2019, concluiu-se que “as audiências públicas realizadas no STF parecem exercer três principais funções: (i) a de mecanismo de produção de informações; (ii) a de espaço para a realização do comportamento estratégico por parte dos atores envolvidos (participantes fazem lobby e julgadores estudam atores-chave e os possíveis impactos de suas decisões para as suas esferas de interesse) e (iii) a de discurso-instrumento de natureza autolegitimadora das decisões do Tribunal”.

Significa dizer que as audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal, embora formalmente justificadas como instrumentos de democratização e qualificação do debate constitucional, vêm sendo empregadas, na prática, como mecanismos de legitimação das decisões da Corte. A análise empírica conduzida por Guimarães (2020) demonstra que, em vez de propiciar um espaço efetivo de deliberação, essas audiências são organizadas de modo a reforçar a imagem institucional do STF como tribunal aberto ao diálogo, ainda que os argumentos apresentados pelos expositores raramente sejam incorporados aos fundamentos das decisões. A disposição do plenário, bem como a condução formal dos eventos, inviabiliza a interação entre os participantes e os ministros, revelando um afastamento da proposta deliberativa que justificaria a existência desse instrumento.

Adicionalmente, Guimarães (2020) observa que a função instrutória das audiências, prevista na legislação, é frequentemente suplantada por uma lógica estratégica, na qual a Corte

se vale do formato das audiências para conferir legitimidade externa às suas decisões. Assim, mais do que espaços de influência substantiva, as audiências públicas acabam sendo incorporadas ao repertório institucional do Tribunal como forma de respaldar previamente decisões já delineadas. Trata-se, portanto, de um uso predominantemente simbólico do instrumento, que fortalece a performance institucional sem alterar a dinâmica concentrada de tomada de decisão.

A partir do referido estudo, torna-se possível afirmar, de saída, que há um déficit de efetividade quando os argumentos trazidos pelos participantes não são incorporados aos fundamentos dos votos ou sequer mencionados no acórdão. O ideal democrático exige que haja um vínculo deliberativo entre o que é apresentado nas audiências e a motivação das decisões, sob pena de esvaziamento do instituto e perda de sua função de pluralizar o debate a partir de variadas visões de mundo.

A crítica que se impõe, portanto, é a de que tanto o *amicus curiae* quanto as audiências públicas, embora sejam instrumentos potencialmente democratizadores, ainda carecem de efetividade institucional. Essa constatação é especialmente relevante diante do caráter normativo dos precedentes firmados pelo STF, que, por força do art. 927 do CPC, vinculam as instâncias inferiores e moldam o sentido de direitos fundamentais.

Como bem aponta Watanabe (2019, p. 9), o acesso à ordem jurídica justa pressupõe não apenas o acesso formal aos tribunais, mas a efetiva possibilidade de influenciar as decisões que definem os direitos das pessoas. Aduz o autor que “o direito de acesso à Justiça é, portanto, direito de acesso a uma Justiça adequadamente organizada e o acesso a ela deve ser assegurado pelos instrumentos processuais aptos à efetiva realização de direito”. Nesse sentido, garantir voz real aos *amici* e aos participantes das audiências é condição de legitimidade democrática da jurisdição constitucional. Isso exige da Corte procedimentos transparentes para admissão, critérios objetivos para seleção, publicidade dos critérios de escolha e, sobretudo, o enfrentamento das teses apresentadas nos votos que venham a ser proferidos pelos Ministros.

Por fim, democratizar o espaço decisório do STF não se limita à institucionalização de mecanismos de escuta. Trata-se de repensar a cultura decisória da Corte, superar o modelo de deliberação endógena e elitista e reconhecer que a jurisdição constitucional, em um Estado Democrático de Direito, só se legitima se aberta à participação, ao dissenso e à pluralidade. Somente com o fortalecimento do contraditório ampliado, da escuta não apenas de especialistas, mas, também e principalmente, de vozes marginalizadas e com o respeito ao dissenso como valor democrático, será possível compatibilizar a função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal com a legitimidade e a força normativa dos seus precedentes. É preciso,

portanto, que a arena decisória do STF deixe de ser um espaço hermético e transforme-se, de fato, em um fórum público de deliberação democrática.

Neste cenário, e a partir das premissas fixadas até aqui, propõe-se analisar os julgados mais relevantes proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em 2024 – *de acordo com a seleção realizada pela própria Corte* – para avaliar se, na prática do Tribunal, são efetivamente consideradas as contribuições trazidas pela sociedade civil por meio dos instrumentos postos à disposição.

3 Uma análise de casos relevantes de 2024: participação efetiva ou verniz democrático

Para a análise da utilização dos mecanismos de pluralização postos à disposição do STF – aqui especialmente consideradas a admissão de *amicus curiae* e a designação de audiências públicas –, e para o exame da efetividade desses instrumentos na tomada de decisão pelo Tribunal, a presente pesquisa, que não tem a pretensão de exaurir o tema, mas de diagnosticar um aparente problema enfrentado pela Corte para a legitimação de suas decisões, partiu de um recorte específico para a análise dos casos que podem confirmar o *déficit* de *accountability* social e de democratização do espaço decisório da Corte.

Partiu-se de uma base de julgados proferidos pelo STF e considerados pela própria Corte como os mais relevantes proferidos em 2024³. Ao todo, são 77 julgados listados pelo Tribunal como os principais realizados pelo Plenário e pelas suas Turmas. Dentre esses, foram selecionados para análise nesta pesquisa aqueles decorrentes de julgamentos realizados no regime da Repercussão Geral, totalizando 19 acórdãos.

Para um exame objetivo dos acórdãos selecionados, foram estabelecidos os seguintes critérios para análise da efetividade da participação social: 1) houve admissão de *amicus curiae*? 2) Foi realizada audiência pública? 3) Há citação, nos votos dos Ministros, destas circunstâncias? 4) Há referência aos argumentos deduzidos pelos *amici curiae* e/ou aos argumentos, dados ou questões suscitadas pelos participantes de eventual audiência pública?

A partir desses critérios, e mediante leitura do inteiro teor de todos os acórdãos, observou-se que dos 19 julgados analisados, proferidos quanto ao mérito de recursos extraordinários submetidos ao regime da Repercussão Geral, em nenhum deles houve realização de audiências públicas, de modo que é possível afirmar, desde logo, a deficiência de participação da sociedade civil na tomada das decisões nos referidos processos. É que, sendo

³ Conforme a classificação do STF, estes são “os principais julgamentos proferidos pelo Plenário ou pelas Turmas do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2024”: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaPesquisaGeral&pagina=casos_notorios_2024

possível a designação de audiências públicas pelo Relator, optou-se por simplesmente ignorar esse mecanismo de pluralização do debate, nada obstante houvesse, dentre os processos julgados, diversos com temas envolvendo aspectos religiosos, culturais, de saúde e segurança, que impactam diretamente a sociedade brasileira.

Em outra direção, a figura do *amicus curiae* é bastante presente na dinâmica de julgamento da Corte, de modo que em apenas 3 destes recursos tal instrumento não se fez presente.⁴ Em todos os outros 16 processos submetidos à julgamento na Corte, houve participação de diversos *amici*. Entretanto, apesar da aparente abertura do STF ao diálogo com a sociedade civil organizada, em 12 desses recursos a única referência encontrada sobre a participação dos *amici curiae* se resumiu à indicação, no relatório, do deferimento dos respectivos ingressos no feito. Nada, absolutamente nada, foi dito em nenhum dos votos que compuseram os acórdãos destes 12 recursos, todos eles com centenas de páginas, sobre argumentos, fatos, questões relevantes e controvertidas que tivessem sido articulados nas manifestações juntadas aos autos ou nas sustentações orais por eles eventualmente realizadas.

Importante ressaltar, quanto ao ponto, que em diversos desses processos, foram admitidos variados *amici curiae*, com posições processuais antagônicas, que poderiam, a par da sua representatividade, colaborar com a Corte, enriquecendo e efetivamente pluralizando o debate travado no Plenário do Tribunal. Nada obstante isto, os aportes trazidos por esses atores do processo foram ignorados ou, na melhor das hipóteses, influenciaram silenciosamente a tomada de decisão pelos Ministros do STF, porque nenhum diálogo foi estabelecido nos votos com os argumentos por eles suscitados.

De outro lado, em 3 dos recursos julgados pelo Plenário da Corte sob o regime da Repercussão Geral houve efetiva consideração da colaboração trazida pelos *amici curiae* e que merecem destaque.

No primeiro deles, no julgamento do RE 859.376/PR (Tema 953 RG), houve expressa menção à participação do *amicus curiae*, e as circunstâncias por ele sustentadas parece ter influenciado, de maneira direta, o resultado do julgado, porque 3 dos Ministros citaram diretamente seus argumentos. O Relator, Ministro Barroso, por exemplo, destacou que “tivemos, aqui, a participação de representantes das religiões islâmicas, que explicaram que o véu islâmico (hijab) faz parte da prática religiosa da mulher muçulmana e é obrigatório para

⁴ No ARE 901.623/SP (Tema 857 RG), que tratou do porte de arma branca e observância do princípio da taxatividade da conduta descrita no art. 19 da Lei das Contravenções Penais; no RE 1.455.038/DF (Tema 1.347 RG), que versou sobre responsabilidade civil por danos causados pelo adiamento de prova de concurso público em razão da pandemia; e no RE 678.360/RS (Tema 558 RG), que teve como objeto precatórios: compensação, pela Fazenda Pública devedora, de valores constituídos contra o credor original.

aquela que professa a religião. Obrigá-la a removê-lo para uma fotografia seria uma afronta a sua crença”. Na mesma linha, tanto o voto do Ministro Alexandre de Moraes, quanto o do Ministro Edson Fachin fizeram expressa referência às sustentações orais realizadas pelos *amici* e, em especial, à relevância dos trajes religiosos para a composição da personalidade e identidade dos indivíduos.

Trata-se, portanto, de inequívoca indicação de que, quando efetivamente ouvida a sociedade, e considerados seus fundamentos pelos Ministros da Corte, a participação social é capaz de influenciar a decisão tomada pelo STF, evidenciando-se a relevância da democratização do espaço decisório do Tribunal.

No segundo caso, o RE 635.659/SP, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que tratou da descriminalização do porte de droga para consumo pessoal, pode-se observar que houve intenso debate entre os Ministros da Corte, muitos permeados por dados trazidos por colaboradores externos do Tribunal admitidos como *amicus curiae* ou, ainda, por meio de diálogo interinstitucional.

Exemplificativamente, o Ministro Barroso citou nota técnica distribuída aos Ministros pelo Instituto Igarapé, fez expressa referência às teses levantadas por todos os *amici curiae* e destacou dados levantados pela Associação Brasileira de Jurimetria (“Avaliação do Impacto de Critérios Objetivos na Distinção entre Posse para Uso e Posse para Tráfico”). O Ministro Edson Fachin, por sua vez, após pedido de vista, destacou o “profícuo diálogo com os demais Poderes (Executivo e Legislativo), órgãos, instituições e especialistas na área, como, por exemplo, o Dr. Dráuzio Varella e o jurista Luís Greco”. Além disto, merece destaque o esforço realizado pelo Ministro Gilmar Mendes para a construção de uma solução efetivamente colegiada para a questão.

O terceiro caso é o julgamento do RE 566.471/RN (Tema 6 RG), que tratou de critérios para a concessão judicial de medicamentos não incorporados às listas de dispensação do SUS. O Relator, Ministro Gilmar Mendes, destacou as contribuições trazidas pela atuação do CNJ, por meio do Fórum Nacional do Judiciário para o monitoramento e a solução de demandas relativas à assistência à saúde. Registrou que a iniciativa se deu a partir de depoimentos colhidos na audiência pública realizada em 2010, em outro processo (STA 175), mas que produziram resultados aptos a subsidiar a tomada de decisão neste processo.

Embora não tenha sido realizada audiência pública neste processo específico, ficou patente a relevância deste instituto, tendo em vista a destacada importância dada à audiência pública realizada na STA 175, cujo tema era análogo ao que fora decidido neste julgamento. Sobre o ponto, o Ministro Luiz Fux registrou que “o tema sub examine não é desconhecido dos

Tribunais Superiores no Brasil. Neste Supremo Tribunal Federal, por exemplo, a matéria foi destrinchada analiticamente no âmbito da STA 175, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, ocasião em que foram colhidas importantes contribuições em Audiência Pública realizada nos meses de abril e maio de 2009”.

Merece registro ainda quanto a este caso a circunstância de que houve prolação de voto conjunto entre o Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Barroso, fato até então pouco explorado pela Corte.

Por fim, o último processo a ser avaliado foi o RE 1.366.243/SC (Tema 1234 RG), que versou sobre critérios para o fornecimento de medicamentos não incorporados na política pública do SUS: homologação de acordo firmado entre os entes federativos. O Relator, Ministro Gilmar Mendes, costurou, a partir de diversas audiências de conciliação, uma solução consensual para o conflito que, ao final, foi homologada pelo Plenário do STF.

O Ministro destacou que “as instituições/representantes convidadas(os) possuem legitimidade adequada para debates, deliberação e aprovação dos itens acima descritos como forma de governança colaborativa do litígio constitucional, tendo em vista que vislumbro a presença dos mesmos requisitos para admissão de *amici curiae*, quais sejam, ‘além da capacidade de representação de um conjunto de pessoas, a existência de uma preocupação institucional e a capacidade de efetivamente contribuir para o debate’”.

Em arremate, o Ministro Gilmar Mendes, argumentou que “Peter Häberle defende a necessidade de que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais sejam ampliados, especialmente no que se refere às audiências públicas e às intervenções de eventuais interessados, assegurando-se novas formas de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição” e afirmou que “ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, a jurisdição constitucional passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão socioeconômica que possam vir a ser apresentados pelos participantes dessa nova ambiência colaborativa voltada à governança judicial do conflito perante a Corte”.

Essa relevante questão – a necessidade de que o STF tenha instrumentos que permitam não apenas a democratização do espaço decisório da Corte, mas, também a transparência e a legitimação de suas decisões por meio da participação e do controle social – é, precisamente, o problema identificado neste trabalho. Como visto, embora a maioria dos recursos julgados pelo STF sob o regime da Repercussão Geral, considerados o recorte temporal e amostragem selecionada, tenham utilizado pelo menos um dos instrumentos de participação da sociedade para a pluralização do debate – o *amicus curiae* –, a forma como a Corte julga seus processos

não torna essa participação efetiva, porque não dialoga, de maneira concreta, com os argumentos trazidos pelos participantes.

Conclusão

O exame crítico da atuação do Supremo Tribunal Federal à luz dos mecanismos de participação social e *accountability* vertical revela um cenário ambíguo. Por um lado, constata-se que a Corte incorporou instrumentos formais de abertura institucional – como o *amicus curiae* e as audiências públicas – que, ao menos em tese, sinalizam disposição em democratizar o processo de construção de seus precedentes e ampliar a legitimidade de suas decisões. Por outro, no entanto, a análise empírica dos julgados mais relevantes de 2024, prolatados em julgamento submetidos ao regime da Repercussão Geral, evidencia que essa abertura ainda se dá de forma superficial e, quase sempre, meramente simbólica.

A investigação demonstrou que, embora a presença dos *amici curiae* seja frequente, sua participação é, na maioria dos casos, relegada à formalidade procedimental. A ausência de diálogo efetivo nos votos dos Ministros com os argumentos trazidos por esses atores indica que a Corte, em vez de absorver tais contribuições como elementos qualificados do contraditório, frequentemente as ignora ou as reduz a ornamentos institucionais, utilizados para conferir aparência de deliberação plural. Na mesma direção, a inexistência de realização de audiências públicas nos casos de Repercussão Geral analisados sugere não apenas um desinteresse na escuta pública qualificada, mas, sobretudo, uma falha em reconhecer o potencial democrático desses espaços como instrumentos de *accountability* social e aprimoramento do processo decisório.

Quando analisados os poucos julgados em que houve efetiva incorporação das contribuições da sociedade civil organizada, observa-se que tais intervenções foram determinantes para a densidade argumentativa e para a sensibilidade institucional das decisões. Esses casos demonstram que a democratização do espaço decisório do STF não apenas é possível como também desejável, especialmente diante do papel normativo exercido pela Corte e da força vinculante de seus precedentes. Não há, portanto, impedimentos estruturais ou jurídicos que inviabilizem tal abertura, mas, sim, escolhas políticas e institucionais que resistem à ampliação substancial da deliberação pública.

A consequência desse déficit de participação efetiva é a fragilização da legitimidade democrática das decisões do STF. A Corte, ao manter um modelo de deliberação autorreferente e refratário ao contraditório qualificado, acaba por reforçar a percepção de um poder hermético, distante da sociedade e insuscetível de controle. O risco desta postura é a consolidação de uma

jurisdição constitucional tecnicamente sofisticada, mas socialmente alienada, que reproduz uma imagem de diálogo sem, de fato, abrir-se à escuta.

Por isso, mais do que ampliar numericamente a presença de *amici curiae* ou realizar mais audiências públicas, é imprescindível transformar qualitativamente a cultura deliberativa do STF. Democratizar o espaço decisório da Corte exige não apenas a institucionalização de instrumentos participativos, mas o comprometimento dos Ministros em conferir efetividade a esses mecanismos, enfrentando em seus votos os argumentos trazidos por vozes plurais e garantindo que essas contribuições influenciem a fundamentação das decisões.

Ao final, conclui-se que a *accountability* vertical no Supremo Tribunal Federal, exercida por meio da participação da sociedade civil, ainda encontra barreiras importantes, muitas das quais assentadas na cultura judicial e na concepção hierárquica da autoridade constitucional. Enquanto essas barreiras não forem superadas, a atuação do STF continuará marcada por uma aparência de abertura que não resiste ao crivo da efetividade democrática. Trata-se, em suma, de um verniz democrático que, longe de sustentar a legitimidade da jurisdição constitucional, apenas evidencia seu déficit de escuta pública e de prestação de contas à sociedade.

Referências

BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro**: um terceiro enigmático. 3. ed. rev. atual., São Paulo: Saraiva, 2012.

CABRAL, Antônio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do amicus curiae, um terceiro especial. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 234: 111-141, Out./Dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45149/44793>

CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Verbatim, 2024.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Práxis** (v. 11, n. 1, 2020). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/rkLGdSHZpZHBHnXv7cm87WB/?format=pdf&lang=pt>

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. trad. por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003, p.55-76.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado [livro eletrônico]**. 9 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n.44. p. 27-54, 1998.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, n.11, p.11-31, oct. 2004.

_____. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. **Nueva sociedad**, v. 152, p. 143-167, 1997.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Coord.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

PERUZZOTTI, Enrique. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en america latina. In: **Conferência da XVII Assembléia Geral Ordinária das OLACEFS**, Santo Domingo, 1-6 out. 2007, p.2-21.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: La otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). **Controlando la Política**. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 1-39.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 3-33.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTISO, Carlos. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. In: GLOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Elin (org.). **Democratization and the judiciary: the accountability function of courts in new democracies**. Frank Cass Publishers, London, UK e Portland, Or, USA, 2004. p. 161-180.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc. (org.). **The Self-Restraining State**. Power and Accountability in New Democracies. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p.13-28.

TEMER, Sofia. **Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. Salvador: JusPodivm, 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 29-46, 2013.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos [livro eletrônico]. 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte, Del Rey, 2019.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; ZOCKUN, Maurício. **Manual de direito administrativo digital**. São Paulo: Almedina, 2024.