



FACULDADE NACIONAL DE DIREITO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

LEONARDO DA COSTA GUIMARÃES

O INQUÉRITO 4781/DF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE ÀS
FAKENEWS CONTRA O STF: UMA ANÁLISE COM BASE EM JOHN RAWLS E
JOHN KINGDON

Rio de Janeiro

2020 / 2º

LEONARDO DA COSTA GUIMARÃES

**O INQUÉRITO 4781/DF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE ÀS
FAKENEWS CONTRA O STF: UMA ANÁLISE COM BASE EM JOHN RAWLS E
JOHN KINGDON**

Monografia de final de curso, elaborada o âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Igor Alves Pinto.

Rio de Janeiro

2020 / 2º

LEONARDO DA COSTA GUIMARÃES

**O INQUÉRITO 4781/DF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE ÀS
FAKENEWS CONTRA O STF: UMA ANÁLISE COM BASE EM JOHN RAWLS E
JOHN KINGDON**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Igor Alves Pinto.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Agradeço nesse longo percurso pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro a todos aqueles que, indignados como eu, contribuíram para formação de uma universidade pública gratuita, inclusiva e a serviço do povo.

Agradeço ao glorioso Centro Acadêmico Cândido de Oliveira (CACO), que me mostrou que, na luta coletiva, somos capazes de não terminarmos em nós mesmos e fazermos mudanças profundas ao nosso redor. Agradeço à Natália Trindade, Maria Clara, Sheilinha, Caio Gaudio, Marcelo Rodrigues, Goiano, Rafael Acioli, Pedro D'Angello, Eduardo Morrot e tantos outros que dividiram gestões ao meu lado.

À meu orientador, Igor Alves Pinto, Pinguim, conselheiro e amigo pela resiliência de me empurrar para frente que me permitiu chegar até o fim da graduação e que me ensinou a generosidade de escutar, se sensibilizar e tentar orientar a todos, para além da vida acadêmica.

À União da Juventude Socialista (UJS) e ao PCdoB que transformou minha inquietação e indignação em ações, me trouxe os sentimentos mais bonitos e as dores mais necessárias. A UJS me permitiu fugir de uma vida e uma graduação medíocres e me deu a perspectiva de um mundo radicalmente diferente. Agradeço à Grazi Monteiro, Igor Mayworm, Daniel Iliescu, Rafaela Elisiario, Dani Balbi, Wilian Muniz, Eduardo Campos, Tayná Paolino, Bia Lopes, Raissa Nascimento, Eduardo Beniacar, Carina Vitral, Thiago Morbarch, João Batista Lemos, Caique Tebiriçá e todos que estiveram nas mesmas trincheiras.

À União Nacional dos Estudantes (UNE) que me ensinou a amar profundamente o Brasil, suas diferenças e seu povo. Tenho o orgulho de ter contribuído com a UNE com uma parte de minha trajetória em defesa da universidade pública, gratuita, autônoma e crítica em meio a um momento de ascensão reacionária, anti-ciência, privatista e entreguista. Agradeço a Marianna Dias, Iago Montalvão, Camila Ribeiro, Eduardo Correa, Dani Rabelo, Nágila Maria, Ivo Braga, Bruna Brellaz, Airton Silva, Vic Barros e tantos outros.

Agradeço à minha família por me garantir estrutura e condições objetivas e subjetivas para voar para além do ninho, mesmo que distante de minha árvore. À Norma e Oswaldo.

Agradeço aos meus queridos amigos que, mesmo com a distância, não me deixam longe. À Marina Kortchmar, Bia Marques, Bia Borges e todos que me deram força e perdoaram meus vacilos.

A todos aquelas e aqueles que, de alguma forma, compartilharam comigo a vida, as frustrações e os sonhos e deixaram, cada um de seu modo, sua marca na minha história e meu caráter.

*“O que é que pode fazer o homem comum
Neste presente instante
Senão sangrar tentar inaugurar
A vida comovida
Inteiramente livre e triunfante
O que é que eu posso fazer com a minha
Juventude
Quando a máxima saúde hoje
É pretender usar a voz” Belchior*

RESUMO

Guimares, Leonardo da C. *Políticas públicas de combate às fake news no STF: uma análise dos diálogos institucionais com base em John Rawls e John Kingdon*. 2020 60f. Monografia (Graduação em Direito) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2020.

A disseminação de notícias falsas (fake news) por meio de redes sociais contra instituições do Estado, como o Supremo Tribunal Federal, é um fenômeno atual e de interesse do direito e da ciência política. Diante do tensionamento do diálogo entre o Ministério Público Federal e o STF com a instauração do inquérito 4781/DF, conhecido como inquérito das fake news, instaurado no STF em 2019, este trabalho busca apresentar uma análise teórica das razões das decisões da Suprema Corte que implementam políticas públicas com base nos autores John Rawls e John Kingdon. O tensionamento institucional entre o STF e o MPF se evidencia com a instauração do inquérito e ao longo das decisões da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 572 que julga a constitucionalidade da portaria que instaurou o inquérito. O instituto da Razão Pública é indicado por Rawls como a única razão de uma corte constitucional, o que não se visualiza ao longo da ADPF 572 e abre margens para outras razões motivadoras das decisões do STF em especial a partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.

Palavras-chave: Inquérito 4781. Fake News. ADPF 572. Razão Pública. Múltiplos Fluxos. John Kingdon. John Rawls.

ABSTRACT

Guimares, Leonardo da C. Public policies of *Políticas públicas de combate às fake news no STF: uma análise dos diálogos institucionais com base em John Rawls e John Kingdon*. 2020 60f. Monografia (Graduação em Direito) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2020.

The propagation of fake news against the State, (like) the Supreme Federal Court, through Social Media is a current (and interesting) phenomenon for the study of the law and political sciences. In view of the tension in dialogue between the Federal Public Ministry and the Supreme Federal Court with the opening of the 4781/DF inquiry, popularly know as the Fake News Inquiry, established in STF in 2019, this paper seeks to present a theoretical analysis behind the Supreme Court decisions that implement public policies based on the authors John Rawls and John Kingdon. The institutional tension between the Supreme Federal Court and the Federal Public Ministry is evidenced with the establishment of the inquiry and throughout the decisions of the Action for Noncompliance with Fundamental Precept 572, with judges the constitutionality of the ordinance that initiated the investigation. The Institute of Public Reason is indicated by Rawls as the only motive for a constitutional court, which is not seen throughout the ADPF 572 and opens margins for other specific reasons behind the decisions of the Federal Supreme Court, in particular from the Theory of Multiple Streams of Kingdon perspective.

Key-words: Inquiry 4781. Fake News. ADPF 572. Public Reason. Multiple Streams. John Kingdon. John Rawls.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – ANÁLISE TEÓRICA	10
1.1 A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES E A RAZÃO PÚBLICA	12
1.2 PARA ALÉM DO ATIVISMO JUDICIAL: O COMBATE ÀS FAKE NEWS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	16
1.3 A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: POR QUE DETERMINADOS PROBLEMAS ENGENDRAM DECISÕES QUE MUDAM A AGENDA POLÍTICA?	20
1.4 PARA ALÉM DA RAZÃO PÚBLICA: O STF ENQUANTO EMPREENDEDOR POLÍTICO	25
CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DOS FATOS	28
2.1 O INQUÉRITO 4781/DF : INQUÉRITO DAS FAKE NEWS	28
2.2 A RAZÃO PÚBLICA NO INQUÉRITO 4781/DF E NO JULGAMENTO DA ADPF 572	41
2.3 A CRISE POLÍTICA INSTITUCIONAL NO BRASIL ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: DO LAVAJATISMO AO INQUÉRITO 4696/DF	44
2.4 A JANELA DE OPORTUNIDADE QUE PROPICIOU A INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO 4781/DF	49
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho é análise da forma e das justificações como se dão os diálogos interinstitucionais entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Ministério Público (MP) no caso do inquérito 4781/DF, conhecido como inquérito das fake news, instaurado no STF em 2019.

Com a constatação neste trabalho do fenômeno do ativismo judicial no Brasil, o STF ganha relevância na formulação e implementação de políticas públicas. A partir da análise dos elementos que permitiram a instauração e a continuidade do inquérito 4781/DF, é possível estabelecer alguns importantes paralelos entre a teoria das motivações da Suprema Corte em John Rawls, em especial a partir do instituto da razão pública, e a teoria de John Kingdon, em sua análise sobre a teoria dos Múltiplos Fluxos para implementação de mudança na agenda de política pública.

O inquérito das notícias falsas do STF tem ganhado grande relevância no cenário político e jurídico brasileiro. Sua polêmica instauração e a forma como se deram as investigações tem colocado a Suprema Corte frequentemente nas manchetes jornalísticas do país.

Ainda, as operações ligadas ao inquérito tem atingido setores relevantes da base de apoio do governo federal e criado verdadeiras crises políticas e institucionais entre o STF, setores do Ministério Público e o chefe do poder Executivo Federal.

A análise teórica comparativa das razões do STF na tomada de decisões a partir de dois autores que são marcos neste trabalho, Rawls e Kingdon, é importante para a investigação dos elementos que legitimam determinadas decisões de importantes poderes da república como o STF e a Procuradoria Geral da República (PGR).

Nesse estudo, utilizo de pesquisa teórica da doutrina para apontar os marcos que balizam decisões de determinados agentes. Além da doutrina, há a utilização de base empírica a partir do exame do inquérito 4781/DF e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 572 e de declarações públicas de agentes envolvidos nesses processos.

O trabalho se debruça inicialmente em uma análise teórica sobre conceitos importantes no estudo do inquérito e da ADPF. Em um primeiro momento, são apresentadas noções gerais sobre a separação das funções estatais nos sistemas jurídicos e, em especial, no sistema pátrio. Em segundo, é discutido a forma como se dá a legitimidade das decisões nos fóruns públicos, em especial no STF, e é apresentado alguns conceitos importantes em Rawls como o da razão pública. Em seguida, é apresentado o fenômeno do ativismo judicial no Brasil que alça o STF a um agente formulador de políticas públicas. Em um quarto momento, é apresentada a teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. Por último neste capítulo teórico, é apresentada a caracterização do STF enquanto um empreendedor político, conceito utilizado por Kingdon.

Em um segundo momento, é narrado o desenrolar do inquérito 4781/DF. É apresentada uma linha cronológica dos fatos jurídica e politicamente relevantes ao inquérito até a decisão da ADPF 572 pelo próprio STF que apontou a constitucionalidade das investigações. Foi elaborado um quadro esquemático para tornar ainda mais nítida a evolução dos fatos, além de dispor das fontes, em maioria jornalísticas e peças processuais no curso da ADPF 572, já que o inquérito ainda tramita sob sigilo.

Num terceiro momento, são apresentadas reflexões sobre a aplicação de algumas categorias teóricas apresentadas no primeiro capítulo ao caso estudado. Inicialmente, são abordados os limites da razão pública no inquérito 4781/DF e no julgamento da ADPF 572. Em seguida, são apresentados elementos da crise política e institucional que acirram o tensionamento entre MP e STF, em específico a partir da análise do fenômeno do “lavajatismo” e do inquérito 4696/DF que tem vícios de origem próximos ao inquérito estudado. Por último, é investigada a janela de oportunidade e os fluxos que permitiram a instauração do inquérito, elementos apresentados em outro quadro esquemático ao final deste capítulo.

CAPÍTULO 1 – ANÁLISE TEÓRICA

Para análise dos diálogos entre as instituições do Estado, é importante observar, antes de tudo, alguns marcos teóricos sobre a teoria da separação dos poderes. A separação tem por objetivo o combate a concentração de poder na mão de poucas pessoas, evitando assim a tirania.

Destaco aqui os marcos das obras de Aristóteles, Locke e Montesquieu, conforme aponta sinteticamente Alexandre de Moraes em seu livro *Direito Constitucional*:

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada posteriormente, por John Locke, no Segundo Tratado de Governo Civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu *O Espírito das Leis*, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º de nossa Constituição Federal. (2007, p. 495)¹

O constituinte brasileiro em 1988, diferente das cartas anteriores, ainda alçou o Ministério Público a um órgão com independência administrativa e financeira e servindo aos objetivos de fiscalizar os Poderes Públicos e defender os direitos fundamentais, objetivos relevantes na teoria dos pesos e contrapesos de controle dos poderes.

A doutrina majoritária aponta, no entanto, que o Ministério Público não chega a ter status de “quarto poder” por não cumprir função consitucional essencial ao Estado.² A autonomia administrativa e financeira não é suficiente para alçá-lo a esse patamar, caso contrário se aplicaria também à Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas, que também gozam de autonomia. Nesse sentido é claro também o art.

¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 425.

² SANTOS, I. S. S. **O Ministério Público como “Quarto Poder”: relevância do reconhecimento para o sistema constitucional**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/22787>. Acesso em: 11 mar. 2017.

2º da constituição que elenca de forma considerada taxativa: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”

O MP tem a função da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como assevera o art. 127 da CF, além de ser fiscal dos Poderes Públicos.

No Brasil, a Constituição Federal elenca a separação dos poderes como cláusula pétrea, conforme estabelecido pelo artigo 60, §4º da Constituição e tem como finalidade proteger liberdades individuais, conceder direitos sociais e promover o controle do poder pelo poder (teoria dos freios e contrapesos). Pelo artigo 2º da Constituição, “são poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário”.

Importante pontuar que o poder é uno e que não há que se falar em divisão dos poderes e sim em separação das funções estatais. Nesse sentido, o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição dispõe que o poder é uno e indivisível e que será exercido pelo povo, direta ou indiretamente. Nesse sentido, aponta o constitucionalista Artur Cortez Bonifácio:

O poder público é exercido por meio das funções administrativa, legislativa e judiciária, frações da administração do Estado, que fazem fluir a persecução de suas finalidades. Sobreleva-se, sem embargo, o dever que tem o Estado de colocar todo o seu conjunto de órgãos, nas diferentes esferas em que se “divide” o poder, a serviço da consecução do bem comum e à satisfação dos interesses dos integrantes da sociedade estatal.³

Segundo a doutrina que interpreta a Constituição, os poderes são independentes, pois há na Constituição atribuições específicas e típicas de cada um, não se permitindo nenhuma interferência senão as próprias previstas constitucionalmente.

Os poderes são harmônicos, pois as próprias interferências constitucionais previstas dão a segurança jurídica ao sistema e garantem um sistema de freios e contrapesos entre os poderes. Cada poder tem uma função típica, preponderante, mas também tem uma função atípica, de interferência constitucional e controle do outro poder.

³ BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito a petição**: garantia constitucional. 1. ed. São Paulo: Editora Método. 2004. p. 131-132.

A separação dos poderes consagrada constitucionalmente não opera em harmonia automática nos diálogos institucionais. O diálogo institucional pressupõe que os Poderes do Estado envolvidos busquem a decisão mais adequada e dialoguem a respeito dela, de modo que a própria revisão judicial assuma caráter dialógico, em que todos têm direito a voz, sendo essa “parte de um ‘diálogo’ entre os poderes, abandonando-se a ideia de uma última palavra dada pela jurisdição, sem possibilidade de revisões e reconhecendo a “falibilidade de todas as instituições políticas, ao contrário das doutrinas da supremacia judicial e parlamentar”⁴. O diálogo deve ser pautado por uma argumentação que indique os motivos da adoção dos fundamentos sustentados por cada uma das partes, não se tornando apenas uma sobreposição de diferentes posicionamentos dos Poderes do Estado.

Ainda, Nelson de Sousa Sampaio frisa que “nossos textos legais não vieram do Olimpo, nem de seus arredores”⁵, pelo contrário se inserem na vida política do país com todas suas conturbações. A separação dos poderes, na verdade, coexiste com a interferência necessária contra o arbítrio da maioria desenfreada, porém limitada pela lei, para que não se converta em um governo de juízes.

1.1 A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES E A RAZÃO PÚBLICA

A relação entre poderes merece uma análise mais profunda, para além da visão etérea da separação das funções estatais dos poderes e de como se dá a legitimidade mecanismos de freios e contrapesos. A partir dessa observação, é possível fazer um debate analítico sobre as fundamentações das decisões dos poderes e sobre a possibilidade de se estabelecer uma teoria que se preocupe não só com quem dá a “última palavra”, mas os motivos para essa definição.

De forma simplista, numa democracia moderna, poderíamos dizer que a legitimidade das decisões vem do “povo”. Seja pelo princípio da representação que legitima a atuação dos eleitos, seja pelo procedimento previamente definido constitucionalmente que legitima os desenhos institucionais das câortes e suas

⁴ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2012. p. 208.

⁵ SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

decisões, o povo é tido como justificativa para as decisões, venham elas do judiciário ou dos demais poderes.

A Constituição Federal aponta nesse sentido:

Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição .

Ronald Dworkin apresenta uma visão hegemônica sobre a separação entre legislativo e judiciário em que, numa democracia constitucional, caberia ao judiciário a defesa dos direitos fundamentais e, por outro lado, a deliberação acerca de políticas públicas caberia aos parlamentos representativos. Em seu modelo, a legitimidade das decisões judiciais viria pelo cumprimento de valores substantivos e morais definidos pela constituição, que muitas vezes poderiam ser desconsiderados pelo exercício democrático majoritário por estarem mais suscetíveis à barganhas de grupos de interesse. Assim, a efetivação da democracia constitucional se daria a partir da observação de valores substantivos e não meramente pela observação procedimental.⁶

É necessário, no entanto, ir além do questionamento sobre a matéria decidida (direitos fundamentais ou políticas públicas) para observar outros elementos sobre a decisão legítima. Uma decisão não é democrática por uma razão isolada, mas sim por observar quem, sobre o que, como, quando e por que decide. A partir da observação desses elementos complexos, sopesando princípios e analisando os custo-benefícios, é possível encontrar um ponto de equilíbrio para legitimação da decisão por determinado poder.

Friedman, apresenta uma interessante compreensão sobre a legitimidade das decisões. Segundo o autor, o juiz constitucional é um ator político que reage conforme variáveis outras que não somente a teoria normativa, mas também a uma expectativa da “opinião pública”. Se as variáveis de legitimidade da democracia não se atentam somente a questões procedimentais, mas também aos resultados e sua repercussão na opinião, pública, há de se considerar um grau de inconstância na resposta sobre quem decide o quê.⁷

Nesse sentido, assevera o Ministro Luis Barroso sobre as ações do juiz:

⁶ MENDES, Conrado Mendes. **Direitos fundamentais, separação de poderes e Deliberação**. São Paulo. 2008.

⁷ *Ibid.*

não deve perder de vista que, embora não eleito, o poder que exerce é representativo (i.e, emana do povo e em seu nome deve ser exercido), razão pela qual sua atuação deve estar em sintonia com o sentimento social, na medida do possível.

John Rawls aponta algumas categorias para balizar decisões em sociedades pluralistas e democráticas, onde convivem cidadãos que adotam doutrinas abrangentes e inconciliáveis. O autor é um dos mais importantes para a Teoria da Justiça e traz em sua obra conceitos importantes para o desenvolvimento deste trabalho sobre a legitimação das decisões do STF, em especial a categoria da razão pública.

Em uma breve síntese de sua formulação em “Liberalismo Político”, numa constituição que adote os elementos essenciais do liberalismo político, ou seja, as instituições básicas são reguladas por valores de liberdade e igualdade, a legitimidade dessas instituições se dá pelo estímulo à deliberação pública em que impere um padrão de argumentação moral que seja razoavelmente aceita por qualquer cidadão, o que ele define como razão pública.⁸

A razão pública é o modo como os cidadãos livres e iguais determinam seus fins e tomam suas decisões políticas a partir de razões compartilhadas. Da base pública de justificação é que se extrai a legitimidade das decisões políticas tomadas observando a razão pública.

Os limites impostos pela razão pública não são extensíveis a todas as questões políticas, mas somente aos elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica.⁹ São as deliberações que envolvem aspectos de princípios de justiça, nas quais os discursos deverão superar a defesa de doutrinas abrangentes, limitando-se ao uso da razão pública.

As pessoas são razoáveis quando estão dispostas a propor princípios e critérios em termos eqüitativos de cooperação, bem como a submeter-se voluntariamente a eles, dada a garantia de que os outros farão o mesmo. Tais pessoas desejam um mundo social em que elas, em sua condição de livres e iguais, possam cooperar com as outras em termos que todos possam aceitar.¹⁰

⁸ *Ibid.*, p. 197.

⁹ RAWLS. **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000, p. 263.

¹⁰ *Ibid.*, p. 93-94.

A razão pública não determina nem soluciona nenhuma questão específica de lei ou política pública, mas especifica quais são as razões públicas a serem usadas em decisões das instituições públicas. Assim, é evidente que, mesmo se utilizando da razão pública, pode-se chegar a desacordos por limites do juízo. As fontes desses limites são evidências, relevância das questões apresentadas, conceitos vagos ou controversos, a totalidade das experiências pessoais, dificuldade de fazer avaliações globais e a dificuldade para restringir ou ajustar valores pessoais.¹¹

Rawls, em sua obra assevera que

A constituição democrática é a expressão, fundada em princípios, na lei mais alta, do ideal político de um povo de se governar de uma certa maneira. O objetivo da razão pública é o de articular esse ideal.¹²

Dessa forma, a Suprema Corte em países onde existe o controle de constitucionalidade, como no Brasil, representa o exemplo mais claro de uma instituição que deve ser guiada unicamente pelas razões públicas.

Os juízes da Suprema Corte, como instituição constituinte da estrutura básica de uma sociedade democrática, devem atuar a partir de critérios deliberativos rigorosamente estabelecidos, ou seja, orientados pela ideia de razão pública. Devem recorrer aos valores políticos que julgam fazer parte do entendimento mais razoável da concepção pública e de seus valores políticos de justiça e razão pública.

Cabe aos magistrados, portanto, fundamentar suas sentenças com a melhor interpretação da Constituição de que sejam capazes sem invocar a própria moralidade pessoal, nem os ideais e as virtudes da moralidade geral, nem suas doutrinas religiosas ou filosóficas, tampouco podem citar valores políticos de modo indiscriminado. O papel da jurisdição constitucional é proteger as disposições constitucionais fundamentais, o que faz a partir de um procedimento discursivo embasado na utilização da razão pública, da qual se retira a legitimidade democrática de sua atuação.

¹¹ *Ibid.*, p. 100-101.

¹² *Ibid.*, p. 282.

A razão pública tem especial relevância na elaboração deste trabalho por ser, supostamente, a única razão a guiar as decisões do Supremo Tribunal Federal. Apontado alguns marcos do conceito pela teoria rawlsiana, seguimos no debate mais geral sobre a legitimidade das decisões.

São diversos os modelos para construir uma teoria da justiça e um desenho institucional em uma democracia constitucional que leve as instituições a tomar as decisões corretas na maior parte dos casos. É certo a possibilidade de erro de qualquer decisão, independentemente da observância das questões procedimentais serem devidamente observadas, mas a busca pelo sistema que gere menos erros tem relevância para o direito.

A tensão deliberativa entre instituições pode ser funcional para a produção de boas decisões. Uma instituição pode desafiar outra e, se observada a razão pública, nesse confronto, daí pode advir uma decisão mais qualificada, mais próxima de um ideal de justiça almejado.

No entanto, em determinadas situações, como a analisada no presente estudo, a razão pública não é observada pelos chefes de importantes poderes no momento de decisão, o que permite as reflexões sobre as motivações da decisão para sua legitimidade.

Diante do impasse entre chefes de poderes, fica evidente a tensão entre instituições e, para além das discussões sobre a legitimidade das decisões, é necessário observar as condições que permitiram a determinado poder implementar a decisão e não o outro.

O presente trabalho observa um caso em concreto de tensionamento entre a Corte máxima do Judiciário, o STF, e o chefe do Ministério Público Federal no caso do inquérito 4781/DF.

1.2 PARA ALÉM DO ATIVISMO JUDICIAL: O COMBATE ÀS FAKE NEWS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Na relação entre os poderes constituídos, um importante fenômeno é o Ativismo Judicial, em especial com a constituição de 1988 e com o estabelecimento da função do STF de guardar a Carta Magna.

Segundo Barroso, o ativismo judicial “está associado a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”.¹³

O Ativismo Judicial é um fenômeno que tem relação com os diálogos e os limites institucionais, com destaque à sobreposição das funções estatais do poder judiciário em relação aos poderes legislativo e executivo.

Nesse sentido, o Ativismo se manifesta por meio da aplicação direta da Constituição a ocasiões não expressas em seu texto literal sem a participação do legislador originário.

Segundo Barroso, o ativismo judicial traz riscos ao sistema político e às divisões das funções estatais. O ministro do STF aponta três riscos ao sistema político e às divisões das funções estatais: riscos para a legitimidade democrática, risco da politização indevida da justiça e risco dos limites da capacidade institucional do Judiciário.

O Poder Judiciário, em especial sua cômte máxima guardiã da Constituição, o STF, tem como função estatal garantir observância da democracia representativa respeitando a soberania das decisões majoritárias definidas pelos poderes eleitos e, ao mesmo tempo, proteger valores e direitos fundamentais, inclusive minoritários, consubstanciados nos princípios constitucionais. Na tensão entre essas funções estatais do poder, quando há um a aplicação dos valores constitucionais contra normas aprovadas pelos representantes eleitos do povo, se estabelece o risco à legitimidade democrática.

É certo que o direito não é, como poderia defender o liberal-positivismo, uma questão técnica, com objetividade plena do ordenamento jurídico e neutra em relação a ideologias e política. Tanto na elaboração das normas jurídicas por agentes político-partidários no legislativo, quanto na necessária observação pelos operadores do direito sobre os efeitos práticos e políticos de sua aplicação e também no fato dos juízes serem agentes influenciados por valores e concepções político-filosóficas, fica nítido que o direito tem ordem política.

No entanto, a ação de juízes que não observem de forma estrita os princípios constitucionais, agindo de forma desmotivada ou partidarizada e não leve em conta a legitimidade das normas, pode ocasionar a demasiada politização da justiça. É

¹³ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

nesse sentido que Rawls afirma, como já pontuado no capítulo inicial, a importância da Suprema Corte observar a razão pública como sua única motivadora.

As decisões do judiciário devem também observar os limites de sua capacidade institucional, ou seja, sobre sua própria habilitação pra decidir sobre temas que demandem conhecimento técnico não-jurídico, o que incorreria em permitir que os poderes legislativo/executivo decidam, com a devida ausculta da sociedade científica e civil organizada. Ainda, mesmo que bem intencionado e à luz dos princípios constitucionais para dirimir um caso específico, o judiciário deve observar os efeitos em todo o sistema para efetivação dos direitos fundamentais de todos. Dessa forma, o judiciário, observando sua capacidade institucional para julgar a matéria e os efeitos sistêmicos de determinada decisão, deve referenciar as decisões dos outros poderes mais especializados, desde que razoáveis e legais.

No Brasil, o substancialismo, ou seja, a teoria que assume a defesa contramajoritária, a partir da proteção das disposições constitucionais essenciais pela atividade jurisdicional, obteve grande número de adeptos por parte de juristas em relação àqueles que defendem as teorias meramente procedimentalistas que afirmam a falta de legitimidade do Poder Judiciário para atuar na proteção às disposições constitucionais fundamentais, pois tal atuação desfortalece a política.

Importantes constitucionalistas contemporâneos, como Luís Roberto Barroso¹⁴ e Lênio Luis Streck¹⁵, afirmam claramente sua opinião do substancialismo no sistema brasileiro. Em função dessa ampla adesão, o sistema de justiça brasileiro incorporou muitas bases dessa linha de pensamento, principalmente do modelo rawlsiano de liberalismo político.

Sobre o substancialismo no sistema brasileiro, aponta Carlos Alberto Esteves e Paulo Daniel Costa:

Ao incorporar teorias substancialistas no sistema jurídico nacional, o Poder Judiciário utiliza-se do conceito de razão pública, conforme definido por John Rawls, para fundamentar sua interferência em cenários políticos. Essa razão pública é imparcial às diferentes linhas de pensamento, não se confundindo com julgamentos políticos, pois está baseada, em última instância, nas opções políticas formadoras de um consenso sobreposto, acima das vontades ocasionais de outras doutrinas razoáveis abrangentes. O substancialismo encontra no desenvolvimento

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto de. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 92.

¹⁵ STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica ao Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 81.

da ideia de razão pública sua principal guardada para justificar a legitimidade democrática da jurisdição constitucional.¹⁶

O trecho aponta que os fenômenos de ativismo judicial e judicialização da política são decorrentes da aplicação da razão pública ao sistema judiciário brasileiro. Coloca-se que, mesmo que se aborde questões políticas supostamente da esfera do poder legislativo, a utilização da razão pública pelo STF implica na imparcialidade do juiz, sendo guiado unicamente pela razão pública.

Não busco no presente trabalho apresentar um balanço sobre os efeitos na democracia brasileira desse ativismo ou da judicialização da política, mas aponto que esses fenômenos colocam na ordem do dia a compreensão do papel relevante do poder judiciário, em especial do STF, na elaboração de políticas públicas.

Maria Paula Dallari Bucci assim define políticas públicas:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.¹⁷

É importante frisar que um dos elementos que são utilizados para justificar o ativismo judicial é a pouca atuação do legislativo, principal órgão para formulação das políticas públicas. No entanto, Assim afirma Barroso:

Nos últimos anos, uma persistente crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade no âmbito do Legislativo tem alimentado a expansão do Judiciário nessa direção, em nome da Constituição, com a prolação de decisões que suprem omissões e, por vezes, inovam na ordem jurídica, com caráter normativo geral.¹⁸

É verdade também que a concretização das atividades do legislativo tem também uma teoria complexa de suas motivações. Diante das mais diversas questões relevantes na sociedade que poderiam ganhar o olhar dos governantes,

¹⁶ DEMOCRACIA, PODER JUDICIÁRIO E RAZÃO PÚBLICA: UMA RELEITURA DO SUBSTANCIALISMO BRASILEIRO A PARTIR DE JOHN RAWLS. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ** Rio de Janeiro, n. 29, jun. 2016.

¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

¹⁸ BARROSO, 2009, *op.cit.*

algumas imediatamente se transformam em políticas públicas, enquanto outras não recebem qualquer atenção do governo, em especial do legislativo.

A partir do entendimento do impacto das decisões do Supremo Tribunal Federal nas políticas públicas, é fundamental compreender a dinâmica como se dá a formulação da agenda de políticas públicas no governo e como essas influenciam a suprema corte. Compreende-se aqui agenda de políticas públicas como aquele rol de questões que ganham atenção do governo que se gabaritam a transformar as políticas públicas em curso.

No inquérito 4781/DF, a indefinição dos agentes investigados, dos crimes supostamente cometidos revelam um caráter aberto e generalista das investigações. Esse é, sem dúvida, um forte elemento que ratifica que o inquérito tem como objetivo implementar uma política pública ampla de combate às fake news contra o STF e não investigar um crime específico.

Note-se que a discussão sobre a formação da agenda política não trata especificamente, como faz o debate sobre a razão pública, da legitimidade da jurisdição constitucional e sobre os elementos de argumentação dos atores que decidem, mas sim sobre as condições pré-decisórias que habilitam um agente a implementar determinada política pública.

Na literatura de políticas públicas, John Kingdon é um dos mais importantes teóricos sobre o tema. Kingdon apresenta um modelo que explica os processos de formação de agenda política e de especificação de alternativas: o Modelo de Múltiplos Fluxos. Nele, tem destaque o papel do empreendedor político enquanto agente que aproveita determinada “janela de oportunidade política” para implementar uma ação específica para implementar determinada agenda política. Os elementos que constroem essa dita janela são de especial interesse no estudo sobre a tomada de decisões de determinados atores diante de uma tensão inter-institucional.

Para efeitos de análise dos diversos fatores que condicionaram as mudanças de agenda política (combate aos *fake news*) e como isso influenciou na tomada de certas decisões por determinadas instituições, torna-se necessário observar esses complexos fatores sociais e o modelo proposto pelo autor.

1.3 A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: POR QUE DETERMINADOS PROBLEMAS ENGENDRAM DECISÕES QUE MUDAM A AGENDA POLÍTICA?

Os processos decisórios na elaboração de políticas públicas pelo poder judiciário, em especial pelo STF no caso em concreto, são determinados por uma série de fatores que vão para além da observância procedimental.

Nesse sentido, John Kingdom elabora um modelo para compreender como determinados problemas se tornam preocupações dos empreendedores políticos e como se dá a ação dos empreendedores políticos na identificação do momento certo para a tomada de decisão.

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdom aborda, portanto, momentos anteriores à tomada de decisão e à implementação das políticas públicas. No modelo, a mudança na agenda governamental é definida pela convergência de três fluxos: fluxo de problemas; fluxo de soluções ou alternativas e fluxo político.

A aplicação da Teoria dos Múltiplos Fluxos a atores como o STF apresenta conflitos com a teoria de Rawls que elenca a suprema corte com motivações ligadas unicamente à razão pública.

O primeiro fluxo trata da identificação de questões sociais enquanto aptas a atrair a atenção dos formuladores de políticas públicas. Há na sociedade uma série de questões sociais que configurariam situações de injustiça que passam a ser consideradas problemas quando ganham a atenção dos formuladores de políticas públicas.

No modelo, os problemas são identificados pelos tomadores de decisão a partir de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais.

Os indicadores revelam dados quantitativos da questão capazes de demonstrar que se trata de um problema a ser encarado pelos formuladores de política pública. O resultado de pesquisas de opinião, indicadores sociais, balanços financeiros são exemplo de indicadores que ajudam a revelar problemas.

Os eventos, crises e símbolos representam fenômenos de grande magnitude, muitos de caso fortuito, que ajudam a reforçar aquela questão social enquanto um problema. São exemplos de eventos um desastre natural que reforça a importância de políticas públicas de prevenção, uma crise sanitária que reforça a importância de políticas de saúde e até a repercussão de um símbolo como uma fotografia que reforce a relevância de um determinado tema.

O feedback de ações governamentais trata-se de um balanço sobre o impacto de políticas públicas em curso que engendrem alguma mudança no curso dessas ações.

Na identificação dos problemas, a luz desses três mecanismos, ganha relevância o papel desempenhado pelo empreendedor de políticas. A interpretação dos dados, articulação desses atores políticos em chamar atenção dos formuladores de política para determinado tema, é uma ação de deliberação.

O segundo fluxo trata da questão das soluções ou alternativas. Kingdom apresenta que existe uma vasta oferta de soluções para problemas e elas são apontadas de acordo com seus custos e sua viabilidade.

As soluções não se dão de forma linear de acordo com o problema mas, muitas vezes, solução específicas são o motor principal para a elaboração de determinada política pública e, nesse caso, o fluxo dos problemas é escolhido entre tantas questões para justificar determinada solução.

As comunidades geradoras de alternativas são compostas por especialistas que compartilham de uma preocupação comum sobre determinada área. Podem ser cientistas, assessores parlamentares, membros da burocracia estatal, acadêmicos etc. São diversas as soluções apresentadas às comunidades geradoras de alternativas e elas são apresentadas não só a essas comunidades como também passam pelo crivo da opinião pública até se chegar a soluções mais aceitas.

O terceiro fluxo se refere à sua dimensão política, construído a partir de processos de barganha e negociação política. O fluxo político é determinado por três componentes: o humor nacional, as forças políticas organizadas e mudanças dentro do próprio governo.

O primeiro componente do fluxo político, o humor nacional, é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante um determinado período de tempo, o que cria um solo fértil para implementação de determinadas políticas públicas. O humor nacional não se configura como mera avaliação de uma vontade geral da população, mas pela percepção de questões comuns em um grupo expressivo.

O conceito de “humor nacional” em Kingdom, apesar de aberto, pode estabelecer alguns interessantes paralelos com os elementos de justificação social da Razão Pública, a razão que, de acordo com o autor deve guiar as decisões do

empreendedor político em análise neste trabalho (STF). Rawls aponta que, para se utilizar da razão pública:

o conhecimento e as formas de argumentação que fundamentam nossa aceitação dos princípios de justiça e sua aplicação a elementos constitucionais essenciais e à justiça básica devem repousar sobre verdades claras, hoje amplamente aceitas pelos cidadãos em geral, ou acessíveis a eles. Caso contrário, a concepção política não ofereceria uma base pública de justificação.¹⁹

Nesse paralelo, é possível observar que o exercício dos operadores da razão pública em identificar verdades claras se assemelha, de alguma forma, com o exercício do empreendedor político em identificar ideias amplamente aceitas na sociedade, avaliando humor nacional.

Os conceitos diferem-se, no entanto, em várias questões. As verdades amplamente aceitas da Razão Pública tem sua aplicação somente na esfera da cultura pública política, ou seja, na aplicação junto às instituições políticas de um regime constitucional e as tradições públicas de sua interpretação. A razão pública não guia a cultura de fundo, aquela que perpassa pelos valores da sociedade civil, doutrinas abrangentes das diversas maneiras que são caracterizadas por afirmarem seus interesses no uso de suas razões práticas.

Enquanto isso, as verdades amplamente aceitas por determinados grupos sociais para identificação de determinado humor nacional são mais específicas, localizadas e suscetíveis a mudanças por questões políticas e econômicas, como afirma Kingdon:

O humor nacional (...) é a noção que um grande número de pessoas no país estão pensando seguindo determinada linha comum, que esse humor nacional muda de um tempo para outro de forma perceptível, e que essas mudanças no humor ou clima tem impactos na agenda política e alternativas vindouras.²⁰

A razão pública, por outro lado, tem por base a cultura pública política, a busca de valores mais perenes, como a própria constituição e os precedentes que devem ser observados pelo STF.

¹⁹ RAWLS, 2000, *op.cit.*, p. 274.

²⁰ KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Second Edition (tradução própria). Pearson New International Edition, 2014, p. 146.

Apesar dessa contraposição da teoria de Rawls de razão pública observar somente a cultura pública política, diferente da teoria de humor nacional de Kingdon, Rawls apresenta alguns pontos de influência da cultura de fundo na formação da cultura pública política e na razão pública.

Segundo Rawls, é importante compreender os mecanismos de justificação social, afim de aproximar a sociedade civil das decisões, legitimando-as. Ao justificar publicamente as razões adequadas, o ideal de razão pública é aplicado aos cidadãos, o que torna “visível a instituição e possibilita a verificação de erros e lacunas na ordenação política de valores na publicidade da decisão”.²¹

Nesse sentido, asseveram os professores Vinícius Silva Bonfim e Flávio Quinaud Pedron:

A sociedade civil, participando dos fóruns públicos deliberativos que ocorrem no interior das instituições públicas que aplicam os elementos essenciais constitucionais e de justiça básica, deve ter a possibilidade de configurar a razão pública no ato de decisão das instituições públicas. Para tanto, vital se mostra a figura dos *amici curiae*.²²

Dessa forma, é possível compreender que o próprio modelo brasileiro de justiça criou espaços junto ao STF, órgão guiado pela razão pública, para a ausculta de setores da sociedade civil apresentando suas posições a fim de aperfeiçoar a razão pública.

O segundo componente do fluxo político é o das forças políticas organizadas exercidas, em especial, pelos grupos de pressão. Esses grupos são compostos por movimentos sociais, partidos, agentes do terceiro setor, igrejas, associações representativas, lobbyistas entre outras organizações com objetivos comuns pela implementação de determinada política pública específica.

A teoria de Rawls afasta os grupos de pressão e partidários na justificação das ações das instituições, como o STF, que prezam pela razão pública. As concepções, interesses e valores desse grupos não são, em geral, os marcos de valores que podem ser razoavelmente esperado e exigido de outros cidadãos

²¹ RAWLS, John. **Political liberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2005, p. 454.

²² BONFIM, Vinícius Silva; PEDRON, Flávio Quinaud. A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 54, n. 214, p. 203-223, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p203>.

igualmente livres e iguais e que o seu conteúdo dado por uma família de concepções de justiça razoáveis.

O terceiro componente é composto por mudanças no próprio governo. Quando figuras relevantes de determinadas instituições se renovam, muitas vezes trazem novos valores e posições para a agenda governamental. Esse componente é, segundo Kingdon, o mais determinante componente do fluxo político para mudanças de agenda.

Em alguns momentos, há a confluência desses fluxos gerando uma oportunidade de mudança na agenda política. Há portanto a identificação de um problema, uma solução viável é reconhecida e há condições políticas para efetivação da mudança. Esses momentos, imprescindíveis para avaliação e legitimação da ação do empreendedor político, são conhecidos como Janelas de Oportunidade Política.

Essa confluência de fluxos, nomeada por Kingdon como acoplamento, não se dá de forma natural, pelo contrário, é viabilizada pelo empreendedor político das mais variadas formas nesses momentos transitórios de janelas de oportunidade política.

Os empreendedores políticos, observando a janela de oportunidade, por suas características de crédito, capacidade persuasiva ou persistência na busca por seus objetivos, viabiliza esse acoplamento. Associam os problemas a soluções específicas, soluções a momentos políticos e eventos como desastres a problemas.

1.4 PARA ALÉM DA RAZÃO PÚBLICA: O STF ENQUANTO EMPREENDEDOR POLÍTICO

O empreendedor político é uma categoria amplamente discutida pelas Ciências Sociais e Políticas. Para o cientista político Russel Hardin, “empreendedor viabiliza a ação coletiva por meio de sua expertise, conhecimento e um timing sobre o momento certo de agir, percebendo o potencial para a ação coletiva, que não se realizaria sem sua intervenção”.²³

²³ HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore: The John Hopkins Press, 1982.

O cientista político Paul DiMaggio²⁴, aprofunda essa discussão do empreendedor político no campo dos estudos organizacionais. Segundo ele, ganha forma a figura do “empreendedor institucional”, agente que inicia processos de mudança que podem romper com a configuração institucional existente, além de participar ativamente do processo de implementação dessa mudança. Para iniciar esses processos, esses indivíduos devem estar munidos de recursos específicos, como habilidades analíticas, políticas e culturais que permitam ao empreendedor mobilizar aliados, desenvolver novas alianças e estimular a cooperação de outros no objetivo de atingir determinados valores através, especialmente, da deliberação.

As definições de DiMaggio e Hardin trazem importantes contribuições ao debate histórico sobre a figura o empreendedor político e contribuíram para a concepção de Kingdon, principal autor das políticas públicas utilizado neste trabalho.

Segundo John Kingdom, os empreendedores políticos são indivíduos de dentro ou fora do governo que defendem ideais e identificam momentos oportunos para conectar essas ideias a problemas e soluções, produzindo mudanças nas políticas públicas.

O autor pontua três características do empreendedor político: crédito frente a uma audiência por sua legitimidade decisória; habilidades políticas e de negociação e persistência em dispor de recursos (tempo, energia, reputação etc) na busca de suas ideias.

O empreendedor político investe tempo pessoal na busca por determinadas ideais. Através de suas habilidades políticas e de negociação, eles identificam a confluência dos fluxos e usam de seu crédito perante sua audiência para defender determinados objetivos. O crédito perante sua audiência pode se dar pela legitimidade das decisões graças ao local ocupado por esse ator dentro de uma determinada instituição.

O fenômeno da maior participação da Suprema Corte na vida política do país, já descritos em capítulo anterior colocam na ordem do dia o Supremo Tribunal Federal enquanto ente com importante contribuição na definição das agendas políticas.

²⁴ DiMAGGIO, P. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). **Institutional patterns and culture**. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988.

Seu crédito se dá pela privilegiada posição de intérprete da constituição e de côrte mais alta do país. Ganha especial relevância no Brasil pela publicidade de ter toda as suas decisões e argumentações publicizadas em canal televisivo.

A consideração do STF enquanto empreendedor político influenciado portanto, por diversos fluxos é, de alguma forma, conflitante com a teoria de Rawls que aponta como única motivação da suprema côrte a Razão pública. Rawls afirma:

a razão pública é a única razão que o tribunal exerce. Ele é o único ramo do Estado que é direta e visivelmente a criação dessa razão, e dela somente. Os cidadãos e os legisladores podem votar de acordo com suas visões mais abrangentes quando os elementos constitucionais essenciais e a justiça básica não estiverem em jogo; não precisam justificar, por meio da razão pública, por que votam dessa ou daquela maneira, ou dar consistência a suas razões e articulá-las numa visão constitucional coerente, que abranja todas as suas decisões. O papel dos juizes é fazer exatamente isso.²⁵

A caracterização do STF enquanto empreendedor político possibilitando a aplicação da Teoria dos Múltiplos Fluxos demanda maior investigação de obras da ciência política e é pertinente na continuidade da pesquisa deste trabalho.

É nesse paralelo entre a razão pública, única razão a ser observada pelo STF, e a teoria dos Múltiplos Fluxos de John de Kingdon que buscarei, através da análise do caso concreto, abordar suas ligações e diferenças.

²⁵ RAWLS, 2000, *op.cit.*, p. 286.

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DOS FATOS

2.1 O INQUÉRITO 4781/DF : INQUÉRITO DAS FAKE NEWS

A fim de exemplificar as motivações de determinadas decisões a partir da teoria dos múltiplos de Kingdon, trago para o presente trabalho caso do Inquérito 4781/DF instaurado em 14 de março de 2019.

Nesse capítulo, para facilitar a visualização cronológica dos fatos relevantes ao inquérito, elaborei uma tabela ao final do capítulo conectada aos fatos apontados no corpo do texto. Nas notas de rodapé, por outro lado aponto fontes de alguns fatos relevantes relacionados a outros inquéritos e questão não relacionadas diretamente ao inquérito 4781/DF.

A disseminação de notícias falsas nas redes sociais se tornou uma questão de grande relevância com o grande acesso da população brasileira a internet nas últimas décadas. Em 2019, as redes de troca de mensagem instantânea como o WhatsApp foram apresentadas enquanto principal fonte de informação do brasileiro.²⁶ É exatamente nessas redes em que circulam com maior liberdade e organicidade as notícias falsas, já que a empresa não consegue ter controle sobre o conteúdo das mensagens.

Durante as eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) firmou um termo de compromisso entre partidos, associações do jornalismo, empresas gerenciadoras das redes sociais e o poder público para o combate à disseminação de notícias falsas.²⁷ Mesmo assim, segundo pesquisa, 97% dos eleitores do presidente eleito tiveram acesso a uma ou mais notícias falsas durante a campanha e 89% acreditou nelas.²⁸

²⁶ Ver <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-12/whatsapp-e-principal-fonte-de-informacao-do-brasileiro-diz-pesquisa>.

²⁷ Ver <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Julho/eleicoes-2018-acordo-para-nao-proliferacao-de-noticias-falsas-conta-com-assinatura-de-28-partidos>

²⁸ Ver <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/90-dos-eleitores-de-bolsonaro-acreditaram-em-fake-news-diz-estudo.shtml>

Dessa forma, a questão das fakenews se coloca enquanto um elemento no fluxo de problemas que trazem a tona a agenda de uma política de combate às fakenews.

O Congresso Nacional debate há anos o combate à fake news. Em maio de 2018, foram contabilizados 20 Projetos de Lei que visavam a criminalização das fake news.²⁹ No entanto, o assunto acabou não sendo pautado com a devida atenção e só veio a ter um Projeto de Lei sobre o tema aprovado numa casa legislativa em julho de 2020.³⁰ A inércia do poder legislativo diz respeito a como se organiza a comunidade política sobre a questão, um dos componentes do fluxo de soluções.

O ataque às instituições passou também a ocupar os debates da política nacional com maior relevância desde as eleições do Presidente da República Jair Bolsonaro. A mudança de governo, um dos elementos do fluxo político, trouxe a tona com maior ênfase discurso antissistêmico e, desde sua posse, enfrentou resistência a algumas de suas bandeiras no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal. Diante disso, muitas manifestações ao longo de 2019 e 2020 em apoio ao governo contavam com faixas e cartazes exigindo o fechamento do Congresso Nacional e do STF.

O caso estudado neste trabalho tem início em março de 2019 e trata de um impasse institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público sobre a admissibilidade de abertura de um inquérito pelo próprio STF num crime que não ocorre na sede do Tribunal, o que veio a ser chamado de “inquérito das fake news”. O inquérito ainda está em curso.

No dia 13 de Março de 2019, o Procurador da República Diogo Castor de Matos ligado à Operação Lava Jato, deflagrada em 2014 pela Polícia Federal, publicou uma matéria no jornal *O Antagonista* nomeada “Procurador da Lava Jato denuncia o mais novo golpe do STF”. Importante pontuar que a matéria é ápice de uma série de movimentações de procuradores da Lava Jato, como Daltan Dallagnol que pressionavam o STF a manter as investigações junto à Justiça Federal.³¹

²⁹ Ver <https://apublica.org/2018/05/20-projetos-de-lei-no-congresso-pretendem-criminalizar-fake-news/>

³⁰ Ver <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/30/aprovado-projeto-de-combate-a-noticias-falsas>

³¹ Conforme Tabela 1.

Na matéria, o procurador aponta a eminência de um golpe pela mudança do fórum da Justiça comum para a Justiça eleitoral na decisão a ser tomada no dia 13 de Março pela Suprema Corte. A decisão se dá em torno de um recurso interposto no Inquérito 4435 pelo ex-prefeito carioca Eduardo Paes e pelo deputado federal Pedro Paulo. Nos autos, apura-se o recebimento em campanhas eleitorais pagos por empreiteira.

Na matéria, o procurador alega que o golpe viria de interpretações da 2ª Turma do STF, nomeada por ele como “turma do abafa” que poderia mudara competência da Justiça Federal para a Justiça Eleitoral. O procurador ainda aponta que a Justiça Eleitoral não mandaria ninguém para a prisão e que a mudança de fórum seria o sonho dos políticos corruptos.

A matéria gerou um tensionamento entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, desvelando uma crise política, um dos elementos do fluxo de problemas do modelo de Kingdon.

A Teoria dos Múltiplos Fluxos aponta a mídia enquanto um importante ator na formação da agenda política das políticas públicas. Para além de influenciar na formação da opinião pública e no humor nacional, a mídia na situação em específico ajuda a dar voz a um ator que, na hierarquia do Ministério Público, tem pouco espaço mas teve grande repercussão de sua posição a partir do contato junto a mídia.

No mesmo dia, o Presidente do STF, Dias Toffoli, em meio a uma sessão de plenário, interrompeu um julgamento em curso para anunciar medidas contra a reportagem do procurador. Anunciou que encaminharia representação à Corregedoria do Ministério Público Federal e ao Conselho Nacional do Ministério Público contra o procurador.³²

No dia 14 de Março de 2019, o Ministro do STF Dias Toffoli, por meio da portaria 69/2019, instaurou um inquérito em que se investigaria a existência de notícias fraudulentas (fakenews) que atingiriam a honra dos membros e da própria corte superior brasileira.³³

A portaria é justificada pelo art. 43 do Regimento Interno do STF que permite a abertura de inquéritos pelo STF no caso de infração à lei penal na sede ou

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

dependência do Tribunal e se envolver autoridade ou pessoa sujeita à jurisdição do Supremo.

A portaria foi apoiada por entidades do judiciário e por setores da sociedade civil. O inquérito das fake news recebeu apoio de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do trabalho (Anamatra).³⁴

No dia seguinte à abertura do inquérito via portaria pelo STF, a Procuradoria Geral da República pediu por ofício esclarecimentos sobre o mesmo, alegando que o inquérito carecia de definição dos fatos concretos a serem investigados e também de justificativa da competência do STF para proceder a abertura do inquérito sem participação da PGR ou sequer abertura de vistas ao Ministério Público.³⁵

O primeiro elemento questionado pela PGR passa pela portaria não dar vista do inquérito ou pedir manifestação à Procuradoria Geral da República, um procedimento padrão do sistema acusatório que garante a separação nas funções de acusar, julgar e defender. O art 129 da Carta da República trata das funções institucionais do Ministério Público que passam por requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial.

No dia 21 de Março, o partido REDE SUSTENTABILIDADE ainda requereu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 572 para declarar inconstitucional a portaria 69/2019 que instaurou o inquérito 4781.³⁶ Apresentou razões próximas às demais peças que questionavam a portaria.

O procedimento ainda não se atentou ao princípio do juiz natural já que não houve sorteio do ministro relator, sendo designado o ministro Alexandre de Moraes na condução das investigações que ocorrem em sigilo de justiça.

O art. 67 do Regimento Interno do Supremo é claro sobre o processo de distribuição na corte depender de sorteio eletrônico afim de garantir o princípio do juiz natural.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

No dia 3 de Abril de 2019, a Advocacia Geral da União se manifestou pelo não conhecimento da ADPF 572 e, no mérito pelo indeferimento dos pedidos formulados.³⁷

No dia 5 de Abril de 2019, o procurador Diogo Castor de Mattos pediu seu afastamento da Operação Lava Jato. Mesmo assim, 11 de Abril do mesmo ano, o Conselho Nacional do Ministério Público abriu reclamação disciplinar contra o procurador pelos ataques ao Tribunal Superior Eleitoral.³⁸

No dia 11 de Abril de 2019, o Conselho Nacional do ministério Público abriu reclamação disciplinar contra o procurador Diogo Castor de Mattos, autor da matéria do jornal *O Antagonista* de 13 de Março de 2019.³⁹

No mesmo dia, a revista *Crusoé* e jornal *O Antagonista* publicam a matéria “O amigo do amigo de meu pai” em que apontam ligação do presidente do STF, Dias Toffoli, com empreiteira Odebrecht no curso da investigação da Operação Lava Jato.⁴⁰

No dia 15 de Abril o STF promoveu uma diligência que gerou grande polêmica: o ministro Alexandre de Moraes, por meio do inquérito das fake news do STF determinou diligência obrigando a revista *Crusoé* e ao site *O Antagonista* a retirarem de circulação matéria “O amigo do amigo do meu pai”. Moraes determinou a suspensão da matéria e exigiu que a Polícia Federal acionasse os responsáveis pelo material a prestar esclarecimentos no prazo de 72 horas.⁴¹

A repercussão da diligência foi negativa junto a organizações da sociedade civil que apontaram que se tratava de um processo de censura ao jornalismo. A operação sofreu duras críticas por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Associação Nacional de Jornalistas (ANJ), pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI), por diversos setores do Congresso Nacional entre outras entidades.⁴²

No dia seguinte à diligência, a Procuradoria Geral da República requereu o imediato arquivamento do inquérito.⁴³ A PGR destacou no pedido que a decisão que

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

determinou a instauração do inquérito designou seu relator sem observar o princípio da livre distribuição e lhe deu poderes instrutórios; quebrou a garantia da imparcialidade judicial na atuação criminal, além de obstar acesso do titular da ação penal à investigação. Pontuou ainda que, após mais de 30 dias do inquérito e do pedido de esclarecimento por parte da PGR, os autos não foram sequer enviados para vista do Ministério Público.

No requerimento ainda foi pontuado a irrecusabilidade do pedido de arquivamento oriundo da PGR de acordo com vasta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 57/155 - RTJ 69/4 - RTJ 73/1 - RTJ 116/7, v.g.), em que o *Parquet* expressamente reconhece a inviabilidade de fazer instaurar a concernente *persecutio criminis in judicio*, em face da inexistência de elementos informativos necessários à formulação da acusação penal.

No mesmo dia do pedido de arquivamento da PGR, a Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR) impetrou Mandado de Segurança Coletivo e Habeas Corpus requerendo a suspensão do inquérito sob argumentos próximos aos do pedido da PGR, mas também solicitando que as investigações não atinjam seus associados, ou seja, os procuradores da república.⁴⁴

Mesmo com ampla jurisprudência no sentido da irrecusabilidade do pedido de arquivamento advindo da PGR, o Ministro Alexandre de Moraes decidiu no mesmo dia do requerimento da PGR pelo indeferimento do arquivamento. Em sua decisão, o ministro não comentou ou contra-argumentou sobre a consolidada jurisprudência no sentido da irrecusabilidade do arquivamento quando solicitada pelo chefe do Ministério Público.

Ainda, o ministro Alexandre de Moraes justificou a abertura do inquérito alegando que a jurisdição do STF se dá em todo o Brasil, portanto qualquer ataque em território brasileiro aos ministros do STF, que no voto são tidos como “o próprio STF”, se trata de um crime na “sede do tribunal”, o que estaria em conformidade disposto no art. 43 do RISTF.

No mesmo dia 16, o Ministro Dias Toffoli ainda se manifestou contra o Mandado de Segurança impetrado pela ANPR.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

No dia 18 de Abril, após a repercussão da decisão de retirar do ar matérias que citavam o presidente do STF nas revistas *Crusoé* e no portal *O Antagonista*, o ministro do STF Alexandre de Moraes recuou e determinou a suspensão da decisão contra os meios de comunicação.⁴⁶ A justificativa se deu em torno do mérito das notícias divulgadas, em que restou provado que as informações sobre Dias Toffoli eram de fato parte de autos da Operação Lava Jato, elemento que foi posto em questionamento na decisão de censura por parte do Supremo.

Em setembro de 2019, houve uma mudança de qualidade nos atores envolvidos no impasse institucional entre o Ministério Público e o Supremo com a indicação do novo Procurador Geral da República, Augusto Aras.⁴⁷

Apesar da Constituição apontar no artigo 84, inciso XIV que é tarefa do Presidente da República a indicação da PGR, havia no país um respeito nas últimas décadas a uma lista tríplice elaborada pela Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR), um dos atores envolvidos no impasse objeto de estudo do presente trabalho. A ANPR indicou à PGR os nomes de Mário Bonsaglia, Luiza Frischeisen e Blal Dalloul.

Assim, após aprovação pelo plenário do Senado, no dia 25 de setembro foi aprovado o nome de Augusto Aras, posteriormente ratificado via decreto pelo Presidente da República Jair Bolsonaro. Importante pontuar que na sabatina no Senado, o então candidato Augusto Aras decidiu não apresentar sua opinião sobre o inquérito das fake news do STF quando questionado pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania - SE).

Desde a abertura do inquérito em março de 2019, dezenas de diligências foram realizadas, mandados de busca e apreensão expedidos, tudo dentro do inquérito que correu sob sigilo, sem qualquer participação do Ministério Público.

No dia 4 de outubro o relator da ADPF 572 abriu vista da ação ao novo Procurador Geral da República. No dia 25 de outubro, Augusto Aras se manifestou na ADPF 572, diferentemente de sua antecessora, no sentido de legitimar a constitucionalidade da portaria 69/2019 que deu início ao inquérito 4781, apenas solicitando acesso aos autos ao Ministério Público.⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Na manifestação, apesar de defender a legalidade do inquérito, o Procurador Geral da República reconheceu a ausência de participação do MP na condução das investigações e a inexistência de objeto certo e definido para justificar a instauração do apuratório.

Importante pontuar como o impasse que existia até então em torno do arquivamento do inquérito acabou sendo destensionado pela mudança do Procurador Geral da República. Essa mudança de governo, é também indicada na obra de Kingdon enquanto um dos componentes dos fluxos políticos.

A manifestação da PGR gerou polêmica na categoria e sofreu o repúdio da Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR) que lançou nota pública com o título “Hora de retomar o caminho da legalidade” em que a entidade manifestou surpresa com a mudança de posicionamento da PGR.⁴⁹

Em 28 de Outubro de 2019, finalmente o Ministério Público teve acesso aos autos do inquérito e partiu, a partir daí, a acompanhar as investigações.⁵⁰

Em 20 de Fevereiro de 2020, a PGR apresentou parecer exigindo participação do MPF nos procedimentos investigativos, garantindo acesso aos autos aos investigados para conferir ampla defesa e exigindo que medidas investigativas passem pelo crivo do MPF.⁵¹

Em 19 de Maio de 2020, PGR se manifesta contrariamente a diligências de busca e apreensão em vista quanto a diligências sugeridas pelo Magistrado Instrutor após relatório da autoridade policial que indicou a existência de indícios da prática de crimes contra vários investigados acusados de espalhar notícias falsas sobre membros do STF.⁵²

Em 26 de Maio de 2020, uma nova operação retomou o inquérito enquanto pauta política nacional: Mandados de Busca e Apreensão, suspensão de contas em redes sociais, quebra de sigilo fiscal e bancário pesquisa no Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) e outras medidas contra membros de uma rede nomeada por membros do Congresso Nacional de “Gabinete do Ódio”, acusado de espalhar notícias falsas sobre membros do STF.⁵³

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

O país passava, às véspera da operação do dia 26 de Maio 2020, por um momento de grande tensão política de setores pró-governo e o STF. Durante os meses de Março, Abril e Maio, ocorreram sucessivas manifestações de rua aos domingos em apoio ao presidente, onde era comum observar faixas exigindo o fechamento do STF.

No dia 19 de Abril, o Presidente da República chegou a participar de uma dessas manifestações em frente a um quartel do exército. No dia seguinte, a PGR solicitou ao Supremo Tribunal Federal a abertura de um inquérito para apurar possível violação da Lei de Segurança Nacional (7.170/1983) nos atos antidemocráticos.⁵⁴ A competência do STF se deu pela participação de Deputados Federais nessas manifestações. No dia seguinte, o Ministro Alexandre de Moraes acatou o pedido da PGR para instaurar o inquérito 4828/DF, ainda em curso.⁵⁵

Outro elemento político que pode ter influenciado na decisão do STF em insistir nas medidas cautelares sem a anuência da PGR é a crise política que se deu em torno da publicidade de reunião ministerial do dia 22 de Abril de 2020. No dia 22 de Maio, a justiça disponibilizou publicamente o vídeo da reunião ministerial a pedido do ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, no inquérito 4831, que pediu a divulgação da gravação da reunião enquanto prova de suposta intervenção do Presidente da República na Polícia Federal. A reunião se deu poucos dias depois da abertura do inquérito dos atos antidemocráticos e continha “prova fortuita” de ataques do Ministro da Educação ao STF, exigindo a prisão de Ministros da suprema corte.

A operação foi destaque do noticiário em todo o Brasil e retornou para debate público sobre a constitucionalidade do inquérito e sobre o julgamento da ADPF 572. Os vinte e nove investigados alvos da operação tinham fortes vínculos políticos com o Presidente da República. O próprio Presidente da República, meses depois em 25 de Julho, diante do cumprimento tardio (24 de Julho de 2020) por parte da rede social *Twitter* da exigência de suspensão das contas dos investigados da referida

⁵⁴ Ver <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443959&ori=1>

⁵⁵ Ver <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/15/entenda-inquerito-do-stf-sobre-manifestacoes-antidemocraticas.ghtml>

social, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando sobre a legalidade da medida cautelar de suspensão de contas por vias judiciais.⁵⁶

Em 27 de Maio de 2020, a PGR se manifesta junto exigindo a suspensão do inquérito 4781 até que o STF julgue o mérito da ADPF 572 haja visto a não observância dos pedidos de fevereiro e ratificando os argumentos da inicial da ação. A suspensão se deu com base nas diligências do dia 26 ocorrerem sem a participação, supervisão ou anuência prévia do órgão de persecução penal, o Ministério Público.

No mesmo dia, o partido REDE Sustentabilidade emite parecer convocando a PGR a se manifestar de forma definitiva destacando as sucessivas mudanças de entendimento da PGR acerca do cabimento desta ADPF, da eventual concessão de sua medida cautelar e da constitucionalidade do Inquérito 4.781.

No dia 29 de maio de 2020, o partido REDE Sustentabilidade desistiu da ação. De acordo com o partido, se em seu nascedouro, o inquérito "apresentava inquietantes indícios antidemocráticos, um ano depois ele se converteu em um dos principais instrumentos de defesa da Democracia e da lisura do processo eleitoral". Ainda sobre a desistência, apontam os advogados do partido no pedido de desistência:

Não por concordarmos com a forma pela qual o Inquérito foi instaurado, mas por entendermos que estamos diante de um momento singular de nossa história, da história do Brasil, em que um mal maior deve ser combatido. Fazemos isso na certeza de que o Supremo Tribunal Federal será consciente da importância que possui neste momento e da sua responsabilidade diante da Constituição Federal e do Regime Democrático, conquistas arduamente alcançadas pelo Povo.

No dia 2 de Junho de 2020, o Ministro Edson Fachin pediu de desistência pelo partido REDE Sustentabilidade. Segundo Fachin, o artigo 5º da lei 9.868/99, aplicável por analogia ao sistema uniforme de controle concentrado, veda a desistência da ação direta, uma vez que o interesse é indisponível e aplica-se o mesmo princípio à ADPF.

Três dias depois, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, se manifestou pelo imediato arquivamento do inquérito:

⁵⁶ Ver <https://static.poder360.com.br/2020/07/AGU-ADPF-Liberdade-de-expressao-e-redes-sociais-Inicial-assinada.pdf>

Esse inquérito... juristas mesmo dizem que ele é inconstitucional. Acho que temos que pacificar o Brasil. É claro que depende de outro poder e de outro ministro, mas esse inquérito tem que ser arquivado e voltar a pacificar. E outra coisa: só foram pra cima de pessoas que me apoiam.

Em 10 de Junho de 2020 iniciou-se o processo de votação pelo plenário do STF sobre a ADPF 572. Manifestaram-se a AGU e a PGR pela continuidade do inquérito 4781 e pela improcedência dos pedidos da ADPF. O relator, Ministro Edson Fachin relatou a ação e apresentou seu voto pela manutenção da constitucionalidade da portaria que instituiu o inquérito, voto que foi seguido por outros nove ministros, ficando vencido o voto do Ministro Marco Aurélio, que julgou procedente a ADPF. A votação encerrou-se em 18 de Junho de 2020.

Tabela 1 - Fatos política e juridicamente relevantes referente ao caso concreto

Nº	DATA	FATO	FONTE
1	13/03/2019	Reportagem no jornal <i>O Antagonista</i> de procurador da operação Lava Jato Diogo Castor de Mattos denuncia tentativa de mudança de fórum das investigações da Lava Jato para a Justiça Eleitoral, sob mando da 2ª Turma do STF, caracterizada pelo procurador como “turma do abafa”	https://www.oantagonista.com/brasil/procurador-da-lava-jato-denuncia-o-mais-novo-golpe-stf/
2	13/03/2019	Presidente do STF Dias Toffoli anuncia em sessão de julgamento de plenário do STF que apresentará representação	https://www.conjur.com.br/2019-mar-13/stf-representara-procurador-criticar-justica-eleitoral
3	14/03/2019	Portaria 69/2019 do STF instaura inquérito 4781	https://www.conjur.com.br/dl/comunicado-supremo-tribunal-federal1.pdf
4	14/03/2019	OAB e Associações de Juízes apoiam instauração de inquérito	https://www.conjur.com.br/2019-mar-14/oab-juizes-apoiam-abertura-inquerito-ameacas-stf
5	15/03/2019	PGR pede esclarecimentos sobre inquérito	https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190315-11.pdf
6	21/03/2019	ADPF 572 é protocolada pelo partido REDE Sustentabilidade	http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/consultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5658808
7	03/04/2019	AGU se manifesta contrariamente à ADPF, pela continuidade do inquérito	https://cdn.oantagonista.net/uploads/2019/04/AGU-INQUERITO-TOFFOLI.pdf
8	05/04/2019	Procurador Diogo Castor Mattos anuncia afastamento da equipe de procuradores da operação Lava Jato	https://www.conjur.com.br/2019-abr-07/procurador-diogo-castor-mattos-anuncia-saida-lava-jato
9	11/04/2019	CNMP abre reclamação disciplinar contra o procurador Diogo Castor de Mattos	https://www.conjur.com.br/dl/cnmp-abre-reclamacao-disciplinar-diogo.pdf
10	11/04/2019	Revista <i>Crusoe</i> e jornal <i>O</i>	https://crusoe.com.br/edicoes/50/o-

		<i>Antagonista</i> publicam a matéria “O amigo do amigo de meu pai” em que apontam ligação do presidente do STF, Dias Toffoli, com empreiteira Oderbretch no curso da investigação da Operação Lava Jato	amigo-do-amigo-de-meu-pai/
11	15/04/2019	Reportagens do jornal <i>O Antagonista</i> e da Revista <i>Crusoé</i> são retiradas do ar a pedido do inquérito do STF	https://congressoemfoco.uol.com.br/judiciario/stf-mandou-apagar-reportagem-que-citava-toffoli-diz-revista/
12	15/04/2019	Ordem dos Advogados (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), Associação Nacional de Editores de Revistas (ANER) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ) criticam decisão do STF de retirar do ar reportagem do jornal <i>O Antagonista</i> e da Revista <i>Crusoé</i>	https://www.conjur.com.br/2019-abr-16/oab-critica-decisao-supremo-mandou-tirar-noticia-ar https://oglobo.globo.com/brasil/entidades-criticam-censura-do-stf-de-reportagem-que-cita-dias-toffoli-23601851 e https://abraji.org.br/noticias/inquerito-do-stf-contra-fake-news-vitima-liberdade-de-imprensa
13	16/04/2019	PGR determina arquivamento de inquérito 4781	https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/4/art20190416-17.pdf
14	16/04/2019	Mandado de Segurança da ANPR contra eventual investigação do inquérito a procuradores e pela suspensão do inquérito	https://www.conjur.com.br/dl/anpr-suspensao-inquerito-investiga-fake.pdf
15	16/04/2019	Habeas Corpus da ANPR	https://www.conjur.com.br/dl/anpr-suspensao-inquerito-investiga-fake1.pdf
16	16/04/2019	STF nega arquivamento do inquérito proposto pela PGR	https://exame.abril.com.br/brasil/moraes-nega-determinacao-de-dodge-para-arquivar-inquerito-no-stf/
17	16/04/2019	STF se manifesta contra pedidos do MS da ANPR	https://www.conjur.com.br/dl/inquerito-fake-news-apurar-infracoes.pdf
18	18/04/2019	STF revoga decisão que retirava do ar matéria do jornal <i>O Antagonista</i> e da Revista <i>Crusoé</i>	http://estaticog1.globo.com/2019/04/18/INQ478118abril.pdf
19	25/09/2019	Augusto Aras é nomeado novo Procurador Geral da República	http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-25-de-setembro-de-2019-218096964
20	01/10/2019	Inquérito 4781 encontra plano terrorista contra STF	https://www.poder360.com.br/justica/inquerito-das-fake-news-encontrou-plano-terrorista-contra-stf-diz-toffoli/
21	04/10/2019	Relator da ADPF 572 abre novas vistas ao novo PGR	
22	25/10/2019	Em manifestação, PGR muda de posição pela constitucionalidade do inquérito 4781 e determina maior participação da PGR nas investigações	https://www.ocafezinho.com/2019/10/25/augusto-aras-defende-atuacao-do-ministerio-publico-federal-em-inquerito-das-fake-news/
23	25/10/2019	ANPR apresenta nota de repúdio a nova posição do PGR sobre inquérito – “Hora de retomar o caminho da legalidade”	https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23624-nota-publica-hora-de-retomar-o-caminho-da-legalidade
24	28/10/2019	STF abre vistas de inquérito à PGR	https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/10/28/interna_politica,801686/supremo-libera-

			acesso-da-pgr-ao-inquerito-sobre-fake-news.shtml
25	20/02/2020	Após vistas, PGR se manifesta pela criação de balizas para investigação no inquérito 4781	https://politica.estadao.com.br/blogs/fauto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/02/downloadpeca-5_200220203728.pdf
26	19/05/2020	PGR se manifesta contra diligências de busca e apreensão após relatório da autoridade policial que indicou a existência de indícios da prática de espalhar notícias falsas sobre membros do STF e ligados ao chamado “gabinete do ódio”	https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/5/6BCD660A7FAA20_mandado.pdf
27	26/05/2020	Mandados de Busca e Apreensão, suspensão de contas em redes sociais, quebra de sigilo fiscal e bancário e outras medidas contra membros do chamado “Gabinete do Ódio”, acusado de espalhar notícias falsas sobre membros do STF	https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/5/6BCD660A7FAA20_mandado.pdf
28	27/05/2020	PGR pede suspensão do inquérito até julgamento do mérito da ADPF 572	http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF000572DFPEDIDOCAUTELARINCIDENTAL.pdf
29	27/05/2020	Partido REDE Sustentabilidade exige que PGR se manifeste sobre sucessivas mudanças de posição sobre o inquérito 4781	https://politica.estadao.com.br/blogs/fauto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/05/rede-questiona-aras_270520205258.pdf
30	28/05/2020	Relator da ADPF 572 submete ação ao plenário do STF para votação	https://www.conjur.com.br/dl/fachin-suspensao-inquerito-fake-news.pdf
31	29/05/2020	Partido REDE Sustentabilidade, autor da ADPF 572, pede desistência da ação	https://static.poder360.com.br/2020/05/peticao-rede-stf.pdf
32	02/06/2020	STF nega pedido da Rede para desistir da ADPF 572	https://static.poder360.com.br/2020/05/peticao-rede-stf.pdf
33	05/06/2020	Presidente da República, Jair Bolsonaro defende arquivamento do inquérito 4781	https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-defende-arquivamento-de-inqueritos-das-fake-news-no-stf-24465971
34	10/06/2020	AGU e PGR defendem validade do inquérito das fake news no STF na ADPF 572	https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/10/agu-e-pgr-defendem-validade-do-inquerito-das-fake-news-no-stf-mas-pedem-parametros-claros.ghtml e http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Sustentaoraalpgr_stf.pdf
35	14/06/2020	Manifestação pró-governo federal emula ataque ao STF com fogos de artifício	
36	18/06/2020	Plenário do STF conclui votação da ADPF 572 pela constitucionalidade da Portaria 69/2019 que instituiu o inquérito 4781	http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445860&ori=1

Fonte: elaborada pelo autor

2.2 A RAZÃO PÚBLICA NO INQUÉRITO 4781/DF E NO JULGAMENTO DA ADPF 572

É interessante para o trabalho a análise da utilização unicamente da razão pública como motivação das decisões pelo Supremo Tribunal Federal, conforme apontado na teoria de Rawls, no curso do inquérito das fake news e no julgamento da ADPF 572.

Em determinados momentos do inquérito e do julgamento da ação, é difícil observar efetivamente a utilização da razão pública a partir da caracterização da não-razoabilidade dos fundamentos de algumas das decisões e de seus elementos. A razoabilidade é compreendida aqui a partir da disposição dos indivíduos de propor princípios e critérios em termos eqüitativos de cooperação, além de se submeter voluntariamente a eles, com a garantia de que os outros farão o mesmo.⁵⁷

Esses elementos de não adequação à razão pública são apontados em vários momentos pela Procuradoria Geral da República, pelo autor da ADPF 572, por entidades representativas como a ANPR ao longo de todo inquérito até o seu julgamento final.

É importante observar os fundamentos para a abertura do inquérito por portaria no STF. Nos próximos parágrafos, pretendo apresentar de forma sintética os principais elementos amplamente explorados por atores envolvidos na ADPF em que fica evidente a precariedade na utilização da razão pública.

O primeiro elemento é a titularidade exclusiva da ação penal pelo Ministério Público, o que impediria a abertura do inquérito no STF. É razoável que, a luz do nosso sistema penal acusatório estabelecido na constituição de 1988, a figura da vítima de uma ofensa, do juiz, do acusador e do investigador sejam dissociadas, evitando assim a concentração de poder.

O segundo elemento é a ausência de clareza sobre os fatos e pessoas investigadas. O inquérito foi instaurado com denúncias abertas e sem apontar quais, quando e por quem os supostos crimes foram cometidos. Sem a definição dos fatos, é impossível estabelecer os marcos legais da investigação. A indefinição sobre os acusados obstrui o debate sobre a competência e reforça a caracterização desse

⁵⁷ RAWLS, 2000, *op.cit.*, p. 93-94

inquérito como uma ferramenta de implementação de uma política pública de combate às fakenews contra o STF de forma ampla.

O terceiro elemento é a precariedade do argumento que legitima a abertura do inquérito com base no Regimento Interno do STF. O Art. 43 do referido regimento é claro ao apontar a possibilidade de abertura de inquérito pelo STF no caso de crimes ocorridos somente nas dependências do tribunal. É absolutamente não razoável a argumentação estabelecida pelo Ministro Alexandre de Moraes na recusa do arquivamento pedida pela PGR de que a jurisdição do STF se dá em todo o Brasil, portanto qualquer ataque em território brasileiro aos ministros do STF, é um ataque no tribunal. Não é possível confundir a sede do tribunal com a figura dos seus ministros. Ainda, o art. 43 do RISTF aponta que o inquérito deverá ser instaurado caso envolvidos autoridades sujeitas à investigação do STF, o que é impossível se caracterizar pela indefinição das pessoas investigadas, conforme apontado no segundo elemento.

O quarto elemento é a ausência de representação dos ofendidos dos supostos crimes contra a honra, únicos crimes apontados na abertura do inquérito. Essa representação é requisito do prosseguimento da apuração de crimes contra a honra e jamais foi apresentada pelos ministros que, de forma inovadora, estenderam os crimes contra a honra a pessoas não físicas.

O quinto elemento é a inobservância à livre distribuição do inquérito, que ocorreu sem sorteio. Esse elemento é importante na garantia da imparcialidade do juiz para efetivação da prestação do serviço jurisdicional.

Todos esses elementos são observados enquanto vícios na formação do inquérito, questionados tanto pela PGR num primeiro momento quando pelo autor da ADPF 572. Não cessam, porém, nos vícios formais os atentados à razão pública.

A falta de publicidade do inquérito ao Ministério Público é outro elemento que, sem dúvida, extrapola a razão pública. É temerário que o inquérito tenha se desenrolado sem acompanhamento do parquet de Março de 2019 até o final de Outubro de 2019. É ainda absolutamente fora dos critérios de razoabilidade o fato do STF só ter aberto vista ao Ministério Público após este ter mudado sua posição sobre a constitucionalidade da portaria 69, o que só aconteceu pela mudança da Procuradoria Geral da República, com a saída de Raquel Dodge e a posse de Augusto Aras. A abertura de vistas ao MPF de acordo com sua posição sobre os rumos do inquérito passa ao largo das noções de razão pública.

A forma como se procedeu a expedição de uma série de diligências de busca e apreensão no dia 26 de Maio de 2020 é outro elemento de afronta às razões públicas. No dia 19 do mesmo mês, a Procuradoria Geral da República havia se manifestado de forma contrária às diligências. Ainda, não participou ou supervisionou as diligências. É importante pontuar que o MPF é destinatário dos elementos de prova na fase inquisitorial, procedimento preparatório inicial, para juízo de convicção quanto a elementos suficientes a lastrear eventual denúncia. Portanto, sua anuência, supervisão e participação nas diligências é fundamental para os objetivos do inquérito.

Ainda, não só ao STF cabe a observância da Razão Pública no debate sobre as questões essenciais nos fóruns públicos, como no curso do inquérito de da ADPF 472. A todos que atuam e argumentam no STF cabe a observação às razões públicas.

Nesse sentido, é importante observar as drásticas mudanças de opinião de agentes envolvidos na ADPF 572 ao longo de seu desenvolvimento. É o caso do autor da ADPF 572, o partido REDE Sustentabilidade, que na propositura da ação considerava o inquérito um “mecanismo de auspícios análogos ao do famigerado AI-5” e, na peça que demandava a desistência da ação, chegou a qualificar o inquérito como “um dos principais instrumentos de defesa da Democracia e da lisura do processo eleitoral”. Essa mudança radical sem dúvida se dá por questões políticas partidárias alheias às doutrinas razoavelmente aceitas pelos cidadãos.

Da mesma forma, as mudanças de posição da PGR também passam longe da razão pública. Num primeiro momento, defendiam o arquivamento imediato do inquérito. Após a mudança da PGR, sua continuidade com balizas de participação maior do parquet. Após as diligências de 26 de Maio de 2020, novamente fortalecem os argumentos dos vícios formais na abertura do inquérito e sua insistência em não contar com a participação do MP nas atividades do inquérito. Certamente, os elementos claramente políticos que guiaram essas mudanças passam longe da razão pública.

É certo que a mera constatação da não utilização da Razão pública no âmbito do Supremo Tribunal Federal no caso estudado não invalida a teoria do célebre autor americano já que o mesmo prevê a utilização desta enquanto princípio em um modelo de sociedade bem ordenada e que tenha cooperação social. Nesse sentido, Claudio Pereira Souza Neto assevera:

a razão pública é aquela que caracteriza a argumentação política que tem lugar em uma democracia constitucional bem ordenada, e o seu objeto é o bem público, entendido como o que se pode esperar legitimamente da estrutura básica da sociedade.⁵⁸

Em uma sociedade bem ordenada, os indivíduos aceitam e sabem que todas as pessoas aceitam os mesmos princípios de justiça, reconhecem que a estrutura básica de sua sociedade está em conformidade com aqueles princípios e têm um senso efetivo de justiça que os levam a agir em consonância com as instituições básicas consideradas justas. O reconhecimento dessa concepção pública de justiça, segundo Rawls, estabelece um ponto de vista comum, a partir do qual as reivindicações dos cidadãos podem ser julgadas.⁵⁹

Em uma sociedade onde impera a cooperação social, indivíduos colaboram com regras e procedimentos publicamente reconhecidos por considerarem esses regulamentos adequados para suas condutas; há a ideia de reciprocidade entre os envolvidos, ou seja, todos podem se beneficiar adequadamente com as regras e existe a ideia de vantagem racional, ou seja, os envolvidos na cooperação acreditam que podem conseguir seus objetivos quando o projeto é considerado de seu ponto de vista.⁶⁰

Assim, a não efetividade da razão pública ao longo do inquérito nos fóruns públicos de debate não coloca em xeque a teoria em si, mas pode colocar o próprio modelo institucional brasileiro enquanto sociedade bem ordenada e com cooperação social.

2.3 A CRISE POLÍTICA INSTITUCIONAL NO BRASIL ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: DO LAVAJATISMO AO INQUÉRITO 4696/DF

Apontados alguns momentos do inquérito 4781/DF em que é difícil identificar a aplicação da razão pública pelo Supremo Tribunal Federal, é importante

⁵⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.112.

⁵⁹ RAWLS, 2000, *op.cit.*, p. 79.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 58-59.

compreender o cenário político que criou as condições para que o STF pudesse insistir no inquérito a contragosto do chefe do Ministério Público Federal.

Essa relação tensionada entre STF e MPF vem se fortalecendo nos últimos anos e analiso neste ponto duas razões relevantes desse tensionamento no inquérito das fakenews: o fenômeno do Lavajatismo e o tensionamento do inquérito 4696/DF.

O conceito de Lavajatismo não é ainda uma categoria amplamente utilizada pela doutrina brasileira. No entanto, o termo é observado em diversas ocasiões, inclusive às vésperas da abertura do inquérito 4781/DF, advindo de pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes, na ocasião da formação dentro da Receita Federal de um grupo estruturado com o propósito de investigar agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.⁶¹

Em Julho de 2020, o Procurador Geral da República chegou a afirmar que “é hora de corrigir os rumos para que o lavajatismo não perdure”, fenômeno que ele caracterizou como uma hipertrofia da Operação Lava Jato, em especial a partir de Curitiba (PR), em que não se respeita garantias e direitos fundamentais e em que fica nítido a falta de transparência dos dados obtidos, até então inacessíveis ao chefe do MPF, além da falta de critérios para sua obtenção.⁶²

A Operação Lava Jato conta com um efetivo de dezenas de procuradores, ocupou as manchetes dos principais telejornais por anos e sua principal figura, o Juiz Federal de Curitiba Sérgio Moro, veio a ocupar o cargo de Ministro da Justiça e da Segurança Pública no governo Bolsonaro.

Dessa forma, a ameaça de um “golpe na Lava Jato” como anunciado na matéria do Jornal O Antagonista acabou por representar uma gigantesca crise institucional entre os procuradores ligados a esse fenômeno do Lavajatismo e o STF. Apesar da matéria de Castor ser o estopim, diversas outras manifestações advindos de procuradores da Lava Jato, como o procurador Deltan Dallagnol⁶³ e da própria Procuradora Geral da República⁶⁴, exigiam também a manutenção da

⁶¹ Ver <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2019/02/18/gilmar-mendes-lavajatismo-invadiu-a-receita/>

⁶² Ver <https://www.poder360.com.br/lava-jato/e-hora-de-corriger-os-rumos-para-que-o-lavajatismo-nao-perdure-diz-aras/>

⁶³ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=Htqk0sQLj0k> e <https://www.facebook.com/watch/?v=335160973775107>

⁶⁴ Ver <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-corrupcao-crime-eleitoral-23510098>

competência da investigação dos crimes na Justiça Federal e não na Justiça Eleitoral. Em vídeos às vésperas da abertura do inquérito 4781/DF, procuradores chegaram a colocar que a decisão do STF seria “de vida ou morte da Lava Jato”. Além do lavajatismo, o precedente do inquérito 4696/DF em 2018 é também fonte de origem dessa crise institucional.

Inquérito instaurado por determinação da Segunda Turma do STF. 2. Transferência de Preso. 3. Abuso no uso de algemas. Violação à Súmula Vinculante nº 11 do STF. 4. Remessa de cópia do inquérito à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal e Conselho Nacional do Ministério Público. 5. Manutenção da competência desta Corte para a supervisão dos atos subsequentes a serem praticados. (Inq 4696, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 14/08/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-219 DIVULG 11-10-2018 PUBLIC 15-10-2018)⁶⁵

Nesse caso, o Ministro Gilmar Mendes instaurou inquérito por ofício com base no art. 43 do RISTF para averiguar eventual abuso de autoridade na exibição do ex-governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral às câmeras de televisão algemado pelas mãos, cintura e pés, durante transporte ao Instituto Médico Legal de Curitiba para realização de exame de corpo delicto.

O auto-designado relator do inquérito, Gilmar Mendes, defendeu que Sérgio Cabral esteve submetido à jurisdição do Supremo por força de dois habeas corpus impetrados em seu favor. Naqueles pedidos, explica, haviam elementos indicativos de afrontas sistemáticas às decisões do Supremo bem como à Súmula Vinculante 11, que normatiza o uso de algemas.

Após o relatório, seguido por Edson Fachin, Dias Toffoli e Ricardo Lewandoswski, a 2ª Turma do STF determinou o encaminhamento de cópias do inquérito à PGR, ao Ministério de Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal para que se manifestem sobre ações cabíveis.

Ao ser chamado a se manifestar, a então PGR Raquel Dodge orientou o imediato arquivamento por quatro pontos: afirmou que a lei não permite a abertura

⁶⁵ STF - Inq: 4696 DF - DISTRITO FEDERAL 0069178-20.2018.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/08/2018, Segunda Turma

de inquérito sem que isso tenha sido pedido pelo Ministério Público; pontuou que o ministro não poderia se denominar relator do caso sem sorteio (desrespeito à livre distribuição); afirmou que não há presença de autoridade com foro privilegiado para determinar a abertura de investigação no Supremo e ainda pontuou que já há uma investigação no Paraná sobre os mesmos fatos (abuso no uso de algemas na condução de Sérgio Cabral).

É consolidado o entendimento das Cortes Superiores sobre a irrecusabilidade do pedido de arquivamento advindo do Chefe do Ministério Público Federal, o titular da ação penal, quando não há presença de elementos à formação da necessária opinio delicti. É o entendimento de reiterados precedentes como, por exemplo, a Pet. 2509, AgR/MG, Plenário, Maioria, DJ 25/06/2004, da relatoria do Min. Celso de Mello, e o Inq 3543/MA, Rel Min Luiz Fux, DJe 05/12/2012.

Todas essas decisões deixam nítido a posição histórica do STF em considerar irrecusável os pedidos de arquivamento formulados pela PGR, o que não foi observado nos casos em questão.

Apesar de consolidada jurisprudência, o STF negou de pronto o pedido de arquivamento do inquérito 4696/DF e seguiu normalmente com as investigações.

Ainda assim, Gilmar Mendes seguiu com o inquérito e, por meio de seu juiz instrutor do gabinete, procedeu oitiva de Sérgio Cabral e de sete agentes envolvidos em sua escolta. O inquérito produziu relatório, foi encaminhado à Segunda Turma do STF e posteriormente enviada à PGR pra medidas cabíveis.

Novamente, a posição da PGR foi pelo arquivamento do inquérito pelos mesmos motivos. Resiliente, Gilmar enviou novamente o relatório a procurador que atua na primeira instância de Curitiba. O procurador encaminhou o relatório novamente à PGR que, mais uma vez, declinou na competência do STF em instaurar inquéritos de ofício e procedeu, meses depois, o arquivamento definitivo do inquérito e de seus relatórios.

Ao final da tensão, prevaleceu o entendimento da Procuradoria Geral da República pelo arquivamento do inquérito o que se cossustanciou na absoluta omissão da PGR em relação ao relatório advindo do poder judiciário.

O desfecho do inquérito 4696/DF, apesar de não resultar em ações efetivas da PGR sobre os relatórios apresentados pelo STF, desvela um impasse institucional entre MPF e a suprema corte. Aponto o impasse institucional no caso pela insistência das investigações por parte do STF, mesmo sabendo que o

responsável pelas medidas cabíveis como apresentação da denúncia procederá o arquivamento pelos vícios de origem, independentemente do relatório das investigações.

Mesmo ignorando os relatórios e arquivando ao final o inquérito, a lição que fica ao STF e aos desenhos institucionais brasileiros, é a possibilidade de promover investigações e abrir inquéritos a total contragosto do responsável constitucional pela titularidade da ação penal, sem supervisão das investigações pelo MP.

O fenômeno do lavajatismo crescente nos últimos anos e a resolução conflituosa como se desenrolou o inquérito 4696/DF são elementos que contribuem para o acirramento do tensionamento entre Ministério Público e o Supremo Tribunal Federal abrem caminho para consolidação de uma crise institucional.

Crise institucional é compreendida aqui como um forte tensionamento entre instituições públicas em que a segurança de jurídica de todo o sistema fica ameaçada (a própria sociedade bem ordenada, em Rawls) pela disputa das saídas cabíveis frente a uma situação, sem observância da razão pública.

O principal período de ápice dessa crise vai da instauração do inquérito, passa pelo pedido de arquivamento até a mudança de posição da PGR com a posse de Augusto Aras e a subsequente vista do inquérito pela PGR.

Sem dúvida, é muito difícil apontar as razões de instauração de inquérito 4781/DF sem considerar a crise institucional entre os procuradores da Lava Jato e o STF. Essa tensão se intensifica com o artigo de Castor de Mattos mas permanece no inquérito.

O pedido de arquivamento pela PGR no inquérito das Fake News do STF retoma o tensionamento trazido pelo desfecho do inquérito 4696/DF. Mesmo com discordância do titular privativo da ação penal, com os pedidos de arquivamento no inquérito anterior, com a inobservância do acompanhamento das diligências, ambos os inquéritos se desenrolaram normalmente. Mesmo com o arquivamento enquanto desfecho do inquérito 4696/DF, ficou nítido que, diante do impasse institucional, o STF pode proceder normalmente suas investigações.

Ainda, a abertura de vista pelo inquérito ao MPF se dar somente após mudança de posição da PGR sobre a constitucionalidade do inquérito, pode comprovar a influência de questões políticas alheias aos princípios da razão pública como fundamentos do STF.

Dessa forma, fica nítido que a crise institucional que precede e perdura durante o inquérito contribuiu decisivamente no fluxo político

2.4 A JANELA DE OPORTUNIDADE QUE PROPICIOU A INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO 4781/DF

As janelas de oportunidade são um importante fenômeno na Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon, como já identificado na parte teórica deste trabalho. A efetivação de uma mudança na agenda política passa pelo acoplamento dos mais diversos fluxos por um empreendedor político.

Os empreendedores políticos tem papel central nesse processo de identificar os momentos oportunos investindo seus recursos para ligar problemas a alternativas viáveis, fluxos políticos a problemas que mereçam atenção do governo. Acoplam, dessa forma, os fluxos viabilizando naquela janela de oportunidade específica a transformação de uma agenda política.

No caso analisado neste trabalho, a agenda política se dá em torno do combate às informações falsas que atacam o Supremo Tribunal Federal. Além de vítima dos ataques, o STF se apresenta enquanto empreendedor político e se utiliza de um instrumento controverso para a implementação da política desejada: um inquérito instaurado no STF com base no art. 43 do RISTF para supostos crimes praticados fora da sede do tribunal.

Neste capítulo, afim de tornar mais nítido os fluxos que influenciaram na instauração do inquérito 4781, utilizarei novamente do instrumento de um quadro esquemático para ilustrar os fluxos na situação concreta.

Sobre a viabilidade do inquérito, um importante elemento do fluxo de alternativas, é importante apontar que a mesma tensão entre a Suprema Corte e a Procuradoria Geral da República se procedeu também no caso do inquérito 4696/DF de Abril de 2018.

Apesar da indignação da PGR e de sua inação perante os relatórios, pode-se dizer que o inquérito 4696/DF demonstrou também que o STF pode abrir inquéritos com base no art. 43 do RISTF em crimes ocorridos fora do tribunal e fazer investigações sem a menor concordância ou supervisão da PGR e sem qualquer represália. Esse é sem um dúvida um elemento do fluxo de alternativas que garantiu

a viabilidade do inquérito 4781/DF, mesmo que a contragosto do Chefe do Ministério Público Federal.

Esse tensionamento só foi afrouxado com a mudança de governo da Procuradoria Geral da República, com a saída de Raquel Dodge e a posse de Augusto Aras que assumiu nova posição da PGR admitindo a portaria que instaurou o inquérito.

A escolha da alternativa (inquérito instaurado no STF) para a implementação da política pública (combate às fake news que atacam o STF), mesmo que com o histórico de controvérsia com a PGR, se mostrou viável por uma avaliação do empreendedor político sobre os outros fluxos, para além do fluxo de alternativas.

Importante reafirmar, como já pontuado no capítulo sobre os fatos, que o ativismo judicial do STF através da abertura do inquérito se deu também a partir da omissão do Congresso Nacional em legislar sobre o tema.⁶⁶

Alguns índices, importante elemento do fluxo de problemas, são relevantes para a mudança da agenda pelo STF. Cabe reforçar os pontos já apresentados no capítulo sobre os fatos: a abrangência que as notícias via rede social de mensagens instantâneas como WhatsApp passaram a desempenhar no Brasil, o elevado contato dos brasileiros com as notícias falsas durante as eleições em 2018 e pela grande confiabilidade nas notícias falsas pelos eleitores.

O feedback, ou seja, um balanço das políticas públicas em curso foram fundamentais no caso para a mudança de agenda pelo STF. Em entrevista a um portal da internet no início de outubro, o então presidente do STF Dias Toffoli afirmou que o inquérito reduziu as agressões e ameaças ao STF em mais de 80% e que chegou a impedir atentados terroristas à Suprema corte. Na mesma entrevista, Dias Toffoli afirmou:

No passado, quando havia agressões ao Supremo, quando havia ameaça, pedia-se à Procuradoria para investigar e não se fazia nada. Aí, eu determinei a abertura do inquérito a partir do momento que se abriu esse inquérito, as agressões, as fake news contra o Supremo, as mentiras e as ameaças de morte foram reduzidas em

⁶⁶ Ver <https://apublica.org/2018/05/20-projetos-de-lei-no-congresso-pretendem-criminalizar-fake-news>.

altíssimo grau, mais de 80% das agressões e ameaças desapareceram.⁶⁷

Assim, o Ministro do STF aponta a necessidade do inquérito instaurado pelo STF pelas sucessivas falhas do poder público em enfrentar os ataques ao STF junto à procuradoria. Desse modo, usa como argumento para a portaria que iniciou o inquérito, o feedback negativo das políticas públicas implementadas anteriormente, um dos elementos apontados por Kingdon no fluxo de problemas.

Da mesma forma, os índices de acesso do brasileiro a fake news durante o processo eleitoral apontados no capítulo dos fatos demonstram também um feedback negativo das políticas implementadas de combate às fake news pelo TSE, pelos partidos e Ministério Público.

Ainda no fluxo de problemas, ganha destaque a crise advinda da publicação de matéria no Jornal *O Antagonista* com ataque ao STF e ao TSE. Essa crise entre procuradores da Lava Jato e o STF/TSE, apesar de não ser citada diretamente na instauração do inquérito, foi anunciada enquanto causa da investigação pelos principais meios de comunicação:

Folha de S. Paulo – 14/03/2019: O escopo do inquérito, aberto de ofício por Toffoli, é bem amplo. Entre possíveis alvos da apuração estão os procuradores da força-tarefa da Lava Jato em Curitiba que teriam, no entendimento de alguns ministros, incentivado a população a ficar contra decisões do Supremo, como Deltan Dallagnol e Diogo Castor.⁶⁸

Jota – 14/03/2019: O presidente do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, anunciou, nesta quinta-feira (14/03), que determinou a abertura de inquérito para apurar ataques e críticas feitas ao tribunal e seus integrantes. Devem ser alvos de investigação notícias fraudulentas e denúncias caluniosas. O inquérito tem policial para atingir, por exemplo, procuradores da Lava Jato, integrantes do governo e parlamentares.⁶⁹

Estadão – 14/03/2019: Informações confidenciais recebidas pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Dias Toffoli, foram

⁶⁷ Ver <https://www.poder360.com.br/justica/inquerito-das-fake-news-encontrou-plano-terrorista-contr-stf-diz-toffoli/>

⁶⁸ Ver <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/toffoli-abre-inqueritopara-apurar-fake-news-e-ameacas-contr-ministros-do-stf.shtml>

⁶⁹ Ver https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/dosupremo/toffoli-inquerito-criticas-14032019

a gota d'água para que ele determinasse nesta quinta-feira, 14, a instauração de um inquérito destinado a investigar uma série de ofensas à Corte enviadas em correntes de WhatsApp, além de críticas postadas nas redes sociais por integrantes da Operação Lava Jato. O inquérito não cita nomes, mas entre os alvos estão os procuradores Deltan Dallagnol e Diogo Castor, além de auditores da Receita Federal.⁷⁰

Sobre os fluxos políticos, é importante apontar o momento em que se apresenta a abertura do inquérito: o início de um novo governo no executivo e legislativo Federal. Na Câmara, o partido do presidente eleito foi um fenômeno: passou de um para cinquenta e quatro deputados federais eleitos. No Senado, saiu de zero para quatro senadores.⁷¹

A mudança de governo, apontada na teoria de Kingdon enquanto um dos elementos chaves dos fluxos políticos, traz novas ideias ao fórum público e às relações interinstitucionais. A relação belicosa desde o processo eleitoral do Presidente da República com o Supremo Tribunal Federal é um dos elementos que aponto no fluxo político.

Em agosto de 2018, quando já se apresentava em campanha à presidência, Jair Bolsonaro declarou: “Nós somos 90% cristãos. Por que não temos nenhum lá dentro [do STF]? Porque, de acordo com indicação política, o PT botou oito. O PT botou gente [no STF] que interessa ao seu projeto de poder”.⁷²

O Presidente ainda sugeriu mudar o formato da Suprema Corte pra vinte e um ministros, de forma a indicar a maioria dos novos membros em um eventual mandato: “É uma maneira de você colocar dez isentos lá dentro porque, da forma como eles têm decidido as questões nacionais, nós realmente não podemos sequer sonhar em mudar o destino do Brasil”.⁷³

Ainda, às vésperas das eleições, seu filho Eduardo Bolsonaro, sempre presente nas agendas de campanha do pai, teve um vídeo seu divulgado em que

⁷⁰ Ver <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/toffoli-abreinquérito-para-investigar-fatos-relacionados-a-noticias-falsas-contra-a-corte/>

⁷¹ Ver <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/psl-elege-mais-de-50-deputados-e-4-senadores.htm>

⁷² Ver <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/29/como-sera-a-relacao-de-jair-bolsonaro-com-o-judiciario.htm?cmpid=copiaecola>

⁷³ *Ibid.*

afirmava que “Se quiser fechar o STF, sabe o que você faz? Não manda nem um jipe. Manda um soldado e um cabo.”⁷⁴

É relevante apontar a compreensão de Kingdon sobre a constatação do dito “humor nacional” para além de um diagnóstico de uma opinião majoritária no seio do povo. Afirma:

Políticos e outros participantes acreditam que podem sentir tanto o humor nacional como as mudanças nesse humor. O humor nacional não necessariamente reside na opinião pública, mas, ao contrário, é percebido nas atitudes de vários setores do público.⁷⁵

Dessa forma, Kingdon aponta que a análise do humor nacional não está na avaliação de uma percepção necessariamente majoritária no povo, mas sim na percepção de um setor do público que motive o empreendedor político a agir para a mudança da agenda política.

Nesse sentido, o movimento de ascensão das agressões ao STF por parte de alguns setores do país, em especial de apoiadores do presidente, pode ser contatado ao mesmo tempo do crescimento de um humor nacional, num país politicamente polarizado, de rechaço a essas agressões, tanto dos setores que compõem a base de oposição ao governo federal, quanto das próprias instituições que são atacadas. A identificação desse humor nacional em setores relevantes do povo é parte do papel desenvolvido pelo empreendedor político.

Há, sem dúvida, outros elementos dos fluxos (problemas, alternativas e políticos) que justifiquem a abertura do inquérito 4781/DF e o presente trabalho não se dispôs a enumerá-los exaustivamente, apenas apresentou elementos importantes que justifiquem aqui a tese da possibilidade de aplicação da teoria dos Múltiplos Fluxos ao STF.

Tabela 2 - Política públicas de combate notícias falsas e a ataques contra o STF

PROBLEMAS	ÍNDICES
	a) WhatsApp enquanto principal fonte de informação do brasileiro, rede social em que é mais difícil o combate a Fake News b) Acesso da população a fakenews durante as eleições em 2018 c) Altos índices de credibilidade nas fakenews durante as eleições

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ KINGDON, 2014, *op.cit.*, p. 6.

	<p>2018</p> <p>EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS</p> <p>a) Matéria veiculada por procurador da Lava Jato contra membros do STF gera crise política</p> <p>FEEDBACK</p> <p>a) Baixa resposta da procuradoria às denúncias de ataques com fake news ao STF</p> <p>b) Baixa resposta das ações contra notícias falsas durante o processo eleitoral advindas do TSE e do Ministério Público</p> <p>c) Dezenas de PLs de criminalização das fake news em trâmite no Congresso Nacional (não aprovadas)</p>
ALTERNATIVAS	<p>a) Denúncia junto ao Conselho Nacional do Ministério Público</p> <p>b) Abertura de inquérito por portaria com base no art 43 do RISTF como utilizado nas investigações do inquérito 4696/DF</p>
POLÍTICO	<p>HUMOR NACIONAL</p> <p>a) Forte polarização no Brasil contra atos e notícias falsas com ataques às instituições como o STF e Congresso Nacional</p> <p>FORÇAS POLÍTICAS ORGANIZADAS</p> <p>a) apoio da esmagadora maioria dos partidos ao combate a fake news cossustanciado na parceria entre TSE e partidos nas eleições de 2018</p> <p>b) Ministério Público (procuradores da Lava Jato e PGR) pressiona politicamente STF a se manifestar pela manutenção do fórum da Lava Jato</p> <p>c) Forças políticas de oposição ao governo fortalecem o debate de combate às fake news e ataques às instituições pós eleições de 2018</p> <p>MUDANÇAS DE GOVERNO</p> <p>a) Bolsonaro é eleito com pauta antissistêmica e forte polarização com o STF e Congresso Nacional</p>

Fonte: elaborada pelo autor

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise comparada sobre os fundamentos que legitimam a tomada de decisões pelo STF a partir da obra de John Rawls e John Kingdon no caso do inquérito 4781/DF, marcado por um profundo tensionamento institucional entre o STF e o MP.

É importante apontar que o trabalho foi elaborado ao longo do debate da constitucionalidade do inquérito através do julgamento da ADPF 572 e que o inquérito ainda ativo tramita sob sigilo. Dessa forma, novos elementos políticos e jurídicos surgiram ao longo da elaboração deste trabalho até o julgamento da ADPF.

O trabalho esboça noções gerais sobre a clássica tripartição de poderes e os mecanismos de controle recíprocos entre eles, importantes fundamentos do Estado moderno. Para isso, aborda alguns autores clássicos que contribuíram na formulação dessa teoria.

Na análise da relação entre os poderes no Brasil, a constituição cidadã deu destaque especial ao MP enquanto agente fiscalizador dos Poderes Públicos e um importante garantidor, portanto, do controle recíproco entre os poderes. Essa característica do MP efetivando o sistema de freios e contrapesos torna a análise do tensionamento do caso concreto ainda mais relevante.

Os mecanismos de legitimidade das decisões dos poderes são importantes discussões na filosofia jurídica e nos estudos institucionais. Um marco dessas discussões é a teoria de John Rawls em que apresenta o instituto da razão pública, que se define como um padrão de argumentação moral que seja razoavelmente aceita por qualquer cidadão. A partir da observância ao instituto da Razão Pública, é possível garantir legitimidade às decisões das instituições.

Rawls aponta a Razão Pública como a única razão dos tribunais de controle de constitucionalidade, como é o caso do STF no Brasil. Nessa compreensão, o autor indica que a suprema corte tem por base os preceitos constitucionais que são um exemplo perfeito de doutrinas abrangentes a serem observadas numa sociedade bem ordenada.

A observância da razão pública pela suprema corte é apresentada como característica de uma sociedade bem ordenada em que impere a cooperação social. Assim, a ausência da razão pública no caso em concreto traz a tona duas discussões: o funcionamento efetivo dos diálogos institucionais no Brasil e sobre

quais elementos efetivamente influenciaram as decisões recentes do STF no caso estudado. O presente estudo se debruçou sobre a segunda discussão com prioridade por compreender que abre margem para uma aproximação teórica entre Rawls e o cientista político John Kingdon.

A partir da análise do caso concreto, aponto a insuficiência do instituto da pazão pública como único motivador das decisões da Suprema Corte. A não aplicabilidade da Razão Pública ao longo das decisões da ADPF 572 é destrinchada ao longo deste estudo. São várias as decisões e mudanças bruscas de posições que se dão por elementos absolutamente exteriores à mera interpretação da doutrina abrangente e constitucional. A observação dos fatos políticos que tensionam as instituições são determinantes para compreender as decisões tomadas pelo STF, pelo PGR e MP.

O fenômeno do ativismo judicial tem sido unanimemente reconhecido na atuação do STF pelos juristas, inclusive por vários ministros da côrte. O fenômeno alça o STF a formulador de políticas públicas. Nesse sentido, busquei explorar a aplicabilidade de modelos da Ciência Política trazidas por John Kingdon para justificação das decisões da Suprema Corte.

A teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon é outro importante marco teórico no trabalho e estabelece um modelo para justificar as mudanças na agenda política em curso. A mudança da agenda política para o autor é o processo e as condições pré-decisórias que habilitam um empreendedor político a implementar determinada política pública.

Sinteticamente para o autor, um empreendedor político observa e constrói condições para o acoplamento de fluxos de problemas, de alternativas e político, o que constitui uma janela de oportunidade, momento em que é possível implementar a mudança na agenda política.

Os últimos anos no país são marcados pelo crescimento do fenômeno do ativismo do STF, fruto de uma crise de legitimidade e da omissão do poder legislativo perante temas relevantes. Busquei neste estudo apresentar como o ativismo judicial no caso do inquérito 4781/DF se deu também pela incapacidade do MP em responder às notícias falsas contra a Suprema Corte e pelo tensionamento entre o STF e setores do MP, em especial os procuradores ligados ao “lavajatismo” e a própria PGR.

A crise política e institucional entre setores do Ministério Público de Curitiba ligados à Operação Lava Jato e o STF é parte central para compreender a instauração do inquérito. A Operação desempenha um papel muito grande no cenário político brasileiro nos últimos anos, pautando a mídia brasileira e ditando os rumos da política.

Frente a ameaça da continuidade de algumas investigações em Curitiba, procuradores ligados a Lava Jato passaram a fazer uma campanha de ataques ao STF apontando que a possibilidade de se mudar o foro para a Justiça Eleitoral se trataria de um “golpe” nas investigações e no combate à corrupção. Esse tensionamento chega ao ápice com uma reportagem no jornal “O Antagonista” feita por um dos procuradores da Lava Jato. No dia seguinte a reportagem, é instaurado o inquérito 4781/DF.

A manutenção do inquérito foi questionada através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 572 que defendia a inconstitucionalidade da portaria 69/2019 que instaurou o inquérito. A ADPF 572 foi apresentada pelo partido REDE Sustentabilidade. As decisões e discussões em torno da ADPF são de extrema importância neste trabalho pois ilustram os argumentos e posições dos empreendedores políticos frente ao tensionamento institucional.

Ganha extrema importância nesse caso o precedente do inquérito 4696/DF em que o STF também instaurou investigação com base no art. 43 do RISTF por crimes supostamente cometidos fora da sede do tribunal. Esse precedente serviu para mostrar a viabilidade de se instaurar inquérito mesmo com total discordância da PGR. Mesmo que ao final do inquérito, o MP tenha procedido o arquivamento a contragosto do STF, o caso demonstra que, diante de um impasse institucional sobre o arquivamento, o STF pode proceder normalmente com as investigações, emitir relatórios e, com seus pronunciamentos públicos e a cobertura midiática de suas decisões, atingir seus objetivos.

Busco também identificar alguns elementos presentes na teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon no caso concreto do inquérito das fakenews. Distante de enunciar todos os fluxos que contribuíram para a instauração do inquérito, o esforço do estudo tem por objetivo apenas apontar a aplicabilidade da teoria da formação da agenda política de Kingdon ao STF diante da incapacidade de explicar as decisões da corte apenas pela razão pública.

É possível desenvolver ainda mais elementos não explorados nesse TCC em futuros trabalhos. O aprofundamento no conceito de “sociedade bem ordenada” em Rawls é um estudo interessante a ser feito em um momento de crise política e institucional no Brasil. Outra possibilidade de estudo é a análise dos resultados do inquérito 4781/DF no combate a fake news, o objeto de suas investigações e a efetivação da política pública de combate a fake news.

Sem dúvida, as políticas de combate às notícias falsas e ataques às instituições do Estado democrático de direito permanecerão nas manchetes dos jornais em meio a um momento de severa crise política nacional. Assim, a compreensão da efetividade dos mecanismos para combate às fake news permanecerão sendo relevantes para a análise de nossa ainda tão frágil democracia.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto de. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.
- BONFIM, Vinícius Silva; PEDRON, Flávio Quinaud. A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 54, n. 214, p. 203-223, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p203>.
- BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito a petição: garantia constitucional**. 1. ed. São Paulo: Editora Método, 2004.
- BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DEMOCRACIA, PODER JUDICIÁRIO E RAZÃO PÚBLICA: UMA RELEITURA DO SUBSTANCIALISMO BRASILEIRO A PARTIR DE JOHN RAWLS. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, jun. 2016.
- DiMAGGIO, P. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). **Institutional patterns and culture**. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988.
- HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore: The John Hopkins Press, 1982.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Second Edition (tradução própria). Pearson New International Edition, 2014.
- MENDES, Conrado Mendes. **Direitos fundamentais, separação de poderes e Deliberação**. São Paulo. 2008.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- RAWLS, John. **Political liberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2005.
- RAWLS. **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SANTOS, I. S. S. **O Ministério Público como “Quarto Poder”**: relevância do reconhecimento para o sistema constitucional. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/22787>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- STF - Inq: 4696 DF - DISTRITO FEDERAL 0069178-20.2018.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/08/2018, Segunda Turma

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**: uma nova crítica ao Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.