

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL – UNINTER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

FERNANDO BUENO DE CASTRO

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ADI(s) PROPOSTAS PELOS PARTIDOS AO STF
ENTRE 2016 E 2018

Curitiba

2022

FERNANDO BUENO DE CASTRO

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ADI(S) PROPOSTAS PELOS PARTIDOS AO STF
ENTRE 2016 E 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, área de concentração Poder, Estado e Jurisdição do Centro Universitário Internacional - UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros.

CURITIBA

2022

FERNANDO BUENO DE CASTRO

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ADI(S) PROPOSTAS PELOS PARTIDOS AO STF
ENTRE 2016 E 2018**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Centro Universitário Internacional (UNINTER/PR) - Orientador

Prof. Dr. José Arthur Castillo de Macedo
Instituto Federal do Paraná (IFPR/PR) – Membro externo

Profa. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza
Centro Universitário Internacional (UNINTER/PR) – Membro interno

CURITIBA

2022

AGRADECIMENTOS

De antemão, sou extremamente grato a Deus, tanto por ter permitido que eu tivesse a oportunidade de ingressar no programa de mestrado quanto por sempre estar ao meu lado.

À minha esposa Renata e à minha filha, Maria Fernanda, por me amarem e compreenderem a minha ausência em diversos momentos e mesmo assim franquearem o seu apoio.

Aos meus pais, Sergio e Maria Teresa, professores, que continuamente me estimularam o prazer pela leitura e a necessidade de aperfeiçoamento constante, afinal todo dia temos algo novo a aprender. Assim como também estendo o agradecimento à minha irmã Mariana, pelos intensos debates que tivemos em relação ao fato de continuamente buscarmos novos desafios acadêmicos. Igualmente, aos meus sogros, Eduardo e Sílvia, que mostraram grande alegria quando souberam do meu ingresso no programa.

Ato contínuo, na ilustre pessoa do coordenador Prof. Daniel Ferreira, agradeço à Coordenação do PPGD e a todos os colaboradores e integrantes da instituição.

Reservo especial carinho ao meu fantástico orientador, Professor Dr. Doacir Gonçalves de Quadros, que continuamente esteve ao meu lado, trazendo imensuráveis lições e ensinamentos e espero ter a oportunidade de retribuir à sociedade da mesma forma brilhante que meu orientador o faz. Não menos importante: a prática de docência que tive o prazer em realizar com o Prof. Doacir seguramente me engrandeceu, ao me tirar da zona de conforto e trazendo a oportunidade de um aprendizado que não tenho palavras para descrever de forma acurada.

Aos Professores Doutores Alexandre Coutinho Pagliarini, Estefânia Maria de Queiroz Barboza, Rui Carlo Dissenha, André Peixoto de Souza e Martinho Martins Botelho, que através de suas disciplinas e conversas, primorosamente, trouxeram diversos e relevantes pontos de vista que permitiram o meu amadurecimento e progresso. Tive a oportunidade de cursar disciplina externa junto ao PPGD da UFPR, motivo pelo qual também estendo meus agradecimentos aos Professores Doutores Eneida Desiree Salgado e Emerson Gabardo. Ao final, ao Professor Doutor José Arthur Castillo de Macedo agradeço pelos gentis e pontuais comentários realizados quando da qualificação da pesquisa ora apresentada.

Aos meus amigos, mestre Cleiton Sacoman, doutor Daniel Emílio Dalledone Siqueira e especialista Gustavo Barmann, os quais sempre estiveram ao meu lado durante essa trajetória, guiando-me para a sanidade, sempre que necessário.

À equipe do Vieira Barbosa e Carneiro Advogados por todo suporte e paciência.

Agradeço aos meus companheiros de jornada do mestrado, posto que lutamos e vencemos conjuntamente o desafio proposto.

Por fim, agradeço ao Nero, Valente Feijão e Boris, pois nos momentos mais difíceis os cães possuem um dom especial de reconhecer o nosso estado de espírito e fornecer amor de forma incondicional e sem esperar qualquer retribuição. Chegará o dia no qual a humanidade reconhecerá a inocência e a bondade que os permeiam.

Pain is temporary. It may last a minute, or an hour, or a day, or a year, but eventually it will subside and something else will take its place. If I quit, however, it lasts forever.

(Lance Armstrong)

RESUMO

O objetivo nesta dissertação é refletir sobre a judicialização da política acerca do controle de constitucionalidade exercido pelo judiciário brasileiro. A análise foi executada a partir da propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos entre o período de 2016 e 2018 e levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF). O encaminhamento das ADIs ao STF pelos partidos tem como propósito recorrer a revisão judicial frente aos atos dos poderes políticos. Observa-se que no Brasil a Constituição de 1988 resguardou com grande ênfase a importância dos partidos políticos no jogo democrático e os dotou de diversas prerrogativas e instrumentos para atuação salutar em prol da manutenção do sistema democrático. É em torno dessa premissa que a pesquisa é desenvolvida buscando identificar traços sobre a atuação dos partidos na abertura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao STF no período em questão. O método adotado é o analítico dedutivo acerca da reflexão teórica embasado na literatura sobre a judicialização da política e sobre os partidos políticos como atores relevantes nas democracias. No que concerne à análise sobre as ADI é utilizado o método estatístico e de análise de conteúdo. Os dados obtidos mostram que no período investigado os partidos que formaram a oposição no legislativo se utilizaram com mais frequência da judicialização da política no tocante ao uso da ADIs e levadas ao STF. Presume-se que tal comportamento dos partidos da oposição é explicado em virtude de se colocarem como minoria no legislativo e estrategicamente recorrem ao poder judiciário para a defesa de seus interesses no governo. A análise de conteúdo sobre as pautas relativas as revisões judiciais feitas por meio das ADIs mostraram que elas não se coadunam com as respectivas pautas presentes nos estatutos dos partidos autores das ADIs. Isto indica que não há o alinhamento entre o discurso constante no estatuto partidário com a prática política do partido no legislativo. Destaque para alguns partidos de esquerda que mostraram um maior alinhamento entre o discurso temático presente no estatuto com os temas judicializados via ADIs. Estes resultados corroboram para o entendimento de que determinadas peculiaridades do sistema partidário brasileiro reforçam a ocorrência do fenômeno da judicialização. E, por meio do uso das ADIs há o deslocamento de parcela do poder político para o poder judiciário abrindo espaço para uma possível atuação ativista do judiciário em assuntos relativos à Megapolítica.

Palavras-Chave: Democracia Constitucional; Judicialização da Política; Partidos políticos; Ação direta de inconstitucionalidade; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to reflect on the judicialization of politics about the control of constitutionality exercised by the Brazilian judiciary. The analysis was carried out based on the proposal of Direct Actions of Unconstitutionality (ADI) by political parties between 2016 and 2018 and taken to the Federal Supreme Court (STF). The referral of ADIs to the STF by the parties has the purpose of resorting to judicial review against the acts of the political powers. In Brazil, the 1988 Constitution strongly emphasized the importance of political parties in the democratic process and endowed them with several prerogatives and instruments for a healthy performance in favor of maintaining the democratic system. It is around this premise that the research is developed, seeking to identify traces of the parties' performance in the filing of Direct Actions of Unconstitutionality (ADI) with the STF in the period in question. The method adopted is the deductive analytical method based on the literature on the judicialization of politics and on political parties as relevant actors in democracies. The statistical and content analysis method is used for the analysis of ADI. The data obtained show that in the period investigated the parties that formed the opposition in the legislature made more frequent use of the judicialization of politics regarding the use of ADIs and brought before the STF. It is assumed that this behavior by the opposition parties is explained by the fact that they are in the minority in the legislature and strategically resort to the judiciary to defend their interests in the government. The content analysis on the agendas regarding the content of the judicial reviews carried out through the ADIs showed that they are not in line with the respective agendas present in the statutes of the parties that authored the ADIs. This indicates a lack of alignment between the discourse contained in the party statute and the political practice of the party in the legislature. Some left-wing parties showed a greater alignment between the thematic discourse present in the statute and the themes judicialized via ADIs. These results corroborate the understanding that certain peculiarities of the Brazilian party system reinforce the occurrence of the judicialization phenomenon. And, through the use of ADIs, there is a displacement of political power to the judiciary, making room for a possible activist role of the judiciary in matters related to Megapolitics.

Keywords: Constitutional Democracy; Judicialization of politics; Political parties; Direct action of unconstitutionally; Federal Supreme Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação declaratória de constitucionalidade
ADI – Ação direta de inconstitucionalidade
AGU – Advocacia-Geral da União
art. - Artigo
CC – Código Civil brasileiro
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDN – Cidadania (nova denominação do Partido Popular Socialista)
CE – Código Eleitoral
CF – Constituição Federal
CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CPC – Código de Processo Civil
DEM – Democratas
EC – Emenda Constitucional
FGV - Fundação Getúlio Vargas
inc. - Inciso
LC – Lei Complementar
LE – Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97)
LI – Lei das Inelegibilidades (LC n.º 64/90)
LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC n.º 35/79)
LPP – Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95)
MC – Medida Cautelar
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
Min. - Ministro
MP – Ministério Público
MPE – Ministério Público Eleitoral
MPF – Ministério Público Federal
MPV – Medida Provisória
MPU – Ministério Público da União
MS – Mandado de Segurança

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PGR - Procuradoria-Geral da República
PHS - Partido Humanista da Solidariedade (posteriormente incorporado ao Podemos)
PLP - Projeto de Lei Complementar
PODE - Podemos
PP - Partido Progressista
PR - Partido da República
PRB - Partido Republicano Brasileiro (atualmente Republicanos)
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
RE – Recurso Extraordinário
REDE – Rede Sustentabilidade
RESP – Recurso Especial
RESPE – Recurso Especial Eleitoral
SD - Solidariedade
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJ – Tribunal de Justiça
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TRF – Tribunal Regional Federal
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE FIGURA, QUADROS E GRÁFICOS

Figura 01 - Espectro ideológico dos partidos brasileiros no período de 2015-2017	142
Quadro 01 - Relação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de autoria dos partidos políticos durante o período 2016-2018.....	77
Quadro 02 - Média de presença, votos a favor e contra, ausência, obstrução e abstenção de partidos em 15 votação de interesse do governo de Michel Temer – período 2016-2018	143
Gráfico 01 - Deputados Federais eleitos para a 55. ^a Legislatura (2015-2019).....	76
Gráfico 02 – Quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelos partidos políticos durante o período 2016-2018.....	78
Gráfico 03 - Distribuição percentual de ADI propostas conforme os partidos, durante o período 2016-2018.....	79
Gráfico 04 - Êxito em ADI distribuídas no período 1988-2010 com base nos legitimados para tal finalidade	83
Gráfico 05 - Total de ADI propostas durante o período 2016-2018 e seus resultados (finalizados ou aguardando julgamento)	84
Gráfico 06 - Percentual de êxito das ADI propostas pelos partidos políticos durante o período 2016-2018.....	85
Gráfico 07 – ADI propostas pelo PRB no período de 2016-2018.....	88
Gráfico 08 – ADI propostas pelo PHS no período de 2016-2018	90
Gráfico 09 – ADI proposta pelo PTB no período de 2016-2018.....	92
Gráfico 10 – ADI proposta pelo PRTB no período de 2016-2018	93
Gráfico 11 – ADI proposta pelo PEN no período de 2016-2018	94
Gráfico 12 – ADI proposta pelo PPS no período de 2016-2018	95
Gráfico 13 – ADI proposta pelo PSD no período de 2016-2018.....	97
Gráfico 14 – ADI propostas pelo PSC no período de 2016-2018	98
Gráfico 15 – ADI proposta pelo PV no período de 2016-2018.....	100
Gráfico 16 – ADI propostas pelo PP no período de 2016-2018.....	100
Gráfico 17 – ADI propostas pelo PR no período de 2016-2018	102
Gráfico 18 – ADI propostas pelo DEM no período de 2016-2018	104
Gráfico 19 – ADI propostas pelo PODE no período de 2016-2018.....	106
Gráfico 20 – ADI propostas pelo SD no período de 2016-2018	107

Gráfico 21 – ADI propostas pelo PSL no período de 2016-2018	110
Gráfico 22 – ADI propostas pelo PCdoB no período de 2016-2018.....	112
Gráfico 23 – ADI propostas pelo REDE no período de 2016-2018.....	116
Gráfico 24 – ADI propostas pelo PDT no período de 2016-2018.....	119
Gráfico 25 – ADI propostas pelo PSB no período de 2016-2018	122
Gráfico 26 – ADI propostas pelo PSOL no período de 2016-2018.....	128
Gráfico 27 – ADI propostas pelo PT no período de 2016-2018.....	133

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL	18
1.1. Notas introdutórias	18
1.2. Judicialização e a Megapolítica.....	20
1.3. As diferenças entre judicialização e ativismo judicial no contexto brasileiro.....	28
1.4. A “desneutralização política” e a exposição midiática do Poder Judiciário	32
1.4.1. A ineficiência dos poderes políticos.....	38
1.4.2. O excesso de demandas do Estado Social	41
1.4.3. A espetacularização da atuação do Judiciário e o papel determinante da mídia	44
2. PARTIDOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA E A JUDICIALIZAÇÃO POLÍTICA ATRAVÉS DE ADI	49
2.1. A institucionalização dos partidos políticos.....	52
2.2. Os partidos políticos na Constituição de 1988	56
2.3. A fragmentação partidária e o impacto na judicialização da política.....	61
2.4. O espaço constitucional de acesso ao Judiciário franqueado aos partidos políticos	67
2.5. A análise da experiência jurisprudencial: a judicialização pela ADIs entre 2016-2018 ...	72
2.5.1. Análise sobre as ADIs levadas ao STF.....	74
2.5.2. Discussões críticas sobre o papel das agremiações partidárias no manejo de ADI.....	81
3. PARTIDOS POLÍTICOS, IDEOLOGIA E ADI	87
3.1. O espectro ideológico dos partidos e seu alinhamento ao governo período 2016-2018 .	141
3.2. Como o STF responde às demandas propostas? Autocontenção ou ativismo judicial?..	145
CONCLUSÃO	153
REFERÊNCIAS	157

INTRODUÇÃO

O objetivo nesta dissertação é refletir sobre a judicialização da política acerca do controle de constitucionalidade exercido pelo judiciário brasileiro. A análise será feita a partir da propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos entre o período de 2016 e 2018 e levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF). O encaminhamento das ADIs ao STF pelos partidos tem como propósito recorrer a revisão judicial frente aos atos dos poderes políticos.

Esta dissertação compõe o grupo de pesquisa “Direito, História e Poder Judiciário” vinculado ao Programa de Pós-graduação de Direito (PPGD) da Uninter. O objetivo do grupo é a partir do uso de referenciais teóricos das áreas das ciências sociais e do direito elaborar pesquisas que analisam o impacto dos aspectos sociais, políticos e históricos sobre a formação, sobre a aplicação da norma e a atuação do poder judiciário no Brasil. Tais pesquisas aderem a aportes teóricos-metodológicos oriundos da filosofia política, da teoria política e da teoria do direito que compreendem a linha de pesquisa “Teoria e História da Jurisdição”. A reflexão empreendida neste estudo relaciona-se a área de concentração Poder, Estado, Jurisdição do PPGD/Uninter. Isso porque se propõe investigar os três conceitos arrolados acima de modo articulado no tratamento sobre os efeitos da à judicialização da política acerca do controle de constitucionalidade exercido pelo judiciário brasileiro.

Segundo o estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, através do projeto Supremo em Pauta, mostra que de 1988 até 2016 no Brasil o controle de constitucionalidade realizado pelo STF e solicitado pelos partidos brasileiros representou algo em torno de 1000 Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI. Este número atualmente se encontra defasado, ao se computar a judicialização proveniente após 2018 com a eleição do presidente Jair Bolsonaro e as revisões judiciais solicitadas pelos partidos e decorrentes da pandemia da COVID-19 que reverbera no país desde 2020. Para a reflexão nesta dissertação selecionou-se para a análise empírica as ADI propostas entre 2016-2018 ao STF pelos partidos políticos ou agremiações partidárias - termos usados como sinônimos nesta dissertação.

É importante destacar que o fenômeno da judicialização da política será tratado aqui com o pressuposto de que os partidos políticos no Brasil utilizam o Judiciário para fins de prevalência de seus interesses políticos e eleitorais em especial sobre assuntos relativos à megapolítica termo cunhado por Ran Hirschl. Em síntese, este conceito abrange assuntos e decisões polêmicas sobre casos relevantes para a sociedade e para o sistema político e que podem dividir o posicionamento sobre eles criando uma polarização política e social. É nesse

sentido que estudos mostram que a judicialização tem sido utilizada pelos partidos políticos com o intuito de dificultar a governabilidade de seus opositores, situação muito bem retratada por Vianna *et al*, ao tratar da utilização das ADI como forma de constranger o opositor, acarretando interferência do poder judiciário em políticas públicas e nos espectros dos partidos políticos.

Tal fenômeno da judicialização se torna fortuito no Brasil em decorrência de vários fatores em especial acerca da constitucionalização abrangente promovida pela Constituição de 1988 que efetivamente trouxe papel relevante ao Supremo Tribunal Federal. A Constituição Federal delega ao Judiciário e ao Ministério Público o dever de proteger os direitos e interesses individuais, bem como os coletivos, esta é mais uma causa determinante para o papel atuante dos julgadores no cenário brasileiro (as demais foram acima expostas), tornando-os protagonistas nas decisões relativas às questões sociais, inclusive naquelas que englobam políticas públicas. Portanto, nesta dissertação se pretende averiguar a atuação dos partidos políticos brasileiros no fomento da judicialização da política e do protagonismo do judiciário.

Desta feita, será estudada a intrincada relação entre a atuação das legendas e o Supremo Tribunal Federal, posto serem inerentes ao jogo político e desenvolvimento e manutenção do Estado Democrático de Direito. A análise empírica terá como lastro as ADI propostas pelos partidos políticos o entre 2016-2018 que compreende o governo do presidente Michel Temer. A escolha deste período decorre do fato que o governo Michel Temer foi um mandato relativamente curto, com alta polarização política no Legislativo (posto ser de fácil constatação os seus adversários políticos) e, por último, com larga utilização de processo eletrônico na Suprema Corte, o que, indubitavelmente, facilita o acesso e análise de dados.

O propósito nesta dissertação é responder a três questões. As pautas defendidas hodiernamente pelos partidos políticos é uma variável explicativa para a mobilização dos partidos acerca dos pedidos que eles fazem de ADIs para a revisão jurisdicional? Este comportamento tem relação com a institucionalização dos partidos no Brasil? De que forma o STF responde às demandas de ADIs propostas pelos partidos entre 2016 e 2018? O Judiciário decide de forma em autocontenção ou de forma ativista?

Argumenta-se como hipótese que os partidos que formam a oposição no Legislativo se utilizam com mais frequência da judicialização da política no tocante ao uso da ADIs. Tal comportamento dos partidos da oposição é explicado em virtude de se colocarem como minoria no Legislativo e buscam o poder judiciário para intervir por meio do controle de constitucionalidade e da revisão judicial. Deste modo os partidos políticos agem

estrategicamente na defesa de seus interesses no jogo político. Nesta circunstância investigar-se-á a segunda hipótese de que as pautas relativas às revisões judiciais solicitadas pelos partidos políticos por meio das ADIs junto ao STF se coadunam com as pautas descritas em seus estatutos e conteúdos programáticos (bandeiras). Isto indica o alinhamento entre o discurso e a prática política do partido no Legislativo, comportamento ou tendência mais presentes entre os partidos de esquerda. E, por fim, testar-se-á a terceira hipótese que sustenta que as características do sistema partidário brasileiro como, por exemplo, a ausência de conteúdo programático dos partidos políticos, o enfraquecimento das legendas desloca parcela do poder político para o poder judiciário, o qual passa atuar de forma ativista em assuntos relativos à judicialização da megapolítica.

Para fins de verificação das hipóteses e recorte temporal, serão lastreadas as ações diretas federais (excluindo a apreciação de eventuais ADI estaduais) de autoria dos partidos políticos entre os anos de 2016 e 2018. A análise das ADI(s) propostas pelos partidos políticos, será por meio da construção de tabela e posterior análise crítica comparativa entre os pedidos e as ideologias pregadas pelas agremiações. Ao final, para fins de localização temporal, a pesquisa empírica se encontra atualizada até a primeira quinzena do mês de junho de 2022.

De antemão, pontua-se que este estudo se esmera pela técnica de revisão de literatura, vez que o objeto e fundamentação teórica do presente trabalho é a identificação dos partidos políticos como *player* fundamental – ator principal - do processo democrático. Seja pela formação do Estado seja pelo aprimoramento em razão da judicialização. A abordagem terá caráter crítica e sistêmica. Buscar-se-á efetuar a inserção das legendas dentro do espectro político, utilizando como ponto de partida – apesar de não ser completamente preciso – o modelo formulado pelo libertário David Nolan e posteriormente aprimorado por Marshall Fritz, denominado Diagrama de Nolan. Quanto ao método de pesquisa é bibliográfico, com a utilização de livros, teses, dissertações e artigos científicos, com ênfase às bases de periódicos da CAPES, Google Acadêmico. Incluem-se também os sites dos Tribunais Superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, almejando fomentar o debate acerca do papel dos partidos nas democracias, da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil. Pontua-se, ainda, no que concerne a análise sobre as ADI é utilizado o método estatístico e de análise de conteúdo.

Esta dissertação estrutura-se da forma a seguir descrita. No primeiro capítulo convida-se a refletir sobre o fenômeno da judicialização da política. Isto se dará com a sua definição e dos instrumentos utilizados no Brasil para este fim. Abordar-se-á algumas das causas que

levam a judicialização da política como, por exemplo, a atuação ineficaz dos poderes políticos, conjuntamente da desnaturalização do judiciário e da própria exposição midiática do judiciário brasileiro. Pela pertinência temática, também será abordado o impacto casado pelo Estado Social.

A seguir traz o estudo atinente aos partidos políticos, em especial no Brasil. Tal reflexão é pertinente na medida em que importa conhecer a estrutura formal dos partidos e como estes atuam de forma ativa na judicialização da política. O argumento é complementado com a abordagem sobre a análise jurisprudencial no período 2016-2018, fiando um tecido teórico que se entrelaça com observações feitas sobre a realidade brasileira, a fim de refletir sobre como o STF é provocado para atuar. Além disso, avalia-se de forma crítica a atuação partidária na propositura de ADI.

Finaliza-se a estruturação da dissertação com a apresentação dos resultados coletados na pesquisa empírica, situando os partidos no espectro ideológico e seu alinhamento com o governo federal do período 2016-2018, e, ao final, de que forma o Supremo Tribunal Federal decide, intentado averiguar se de forma contida ou ativista.

1. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

1.1. Notas introdutórias

Existe frase que é rotineiramente repetida e que efetivamente se demonstra como correta, no sentido de que é patente que a democracia permanece a pior forma de governo com exceção de todas as outras, em livre tradução de frase proferida por Winston Churchill¹. Como se trata de algo inerente ao Estado democrático de Direito, que depende de três poderes equilibrados, independentes e que efetivamente trabalhem em prol da população, essa equação somente é possível de existir quando se vivencia plenamente a democracia política e social.

Robert Dahl preceitua que a “democracia e igualdade política são objetivos desejáveis; o controle sobre militares e polícia deve estar inteiramente nas mãos dos líderes eleitos; as instituições democráticas básicas [...] devem ser mantidas; diferenças e desacordos políticos entre os cidadãos devem ser tolerados e protegidos”².

No prefácio à obra *Poliarquia* de Robert A. Dahl, o cientista político Fernando Limongi preceitua o que deve ser a democracia: “Nesses termos, como já comentado, a democracia sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais. Sobretudo, é fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégica”³.

Parte da literatura questiona se o sistema de governo presidencialismo de coalizão⁴ existente no Brasil colabora com o modelo democrático vigente e com o fenômeno da judicailização. Argumenta-se que as diversas alianças construídas nesse sistema de governo pelo chefe do poder Executivo para manter o seu poder e, até mesmo, a governabilidade, afetam sensivelmente a estabilidade do sistema, sob risco de apresentar-se ou um governante

¹ A advertência original é a seguinte: “Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time [...]”. (Tradução livre dos autores: “Muitas formas de governo foram tentadas e serão tentadas neste mundo de pecado e lamento. Ninguém finge que a democracia é perfeita ou onisciente. De fato, foi dito que a democracia é a pior forma de governo exceto todas aquelas outras formas que foram tentadas de tempos em tempos [...]”). (CHURCHILL, Winston. *The Worst Form of Government*. 11 Nov.1947. Disponível em: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>. Acesso em: 6 set.2021.)

² DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001, p. 174.

³ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: USP, 2005, p. 22.

⁴ Conceito desenvolvido por Sérgio Henrique Abranches na obra *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro* (São Paulo: Companhia das Letras, 2018).

em constante crise ou o fisiologismo explícito⁵. Em tais situações, os parlamentares – integrantes do Poder Legislativo – somente apoiam o mandatário mediante retribuições, a exemplos de cargos e verbas, inexistindo efetivamente uma agenda programática e, naturalmente, aqueles que se sintam prejudicados, em um modelo pluripartidário praticamente sem precedentes no restante do mundo, passam a utilizar sistematicamente o Poder Judiciário para fins de prevalência de suas agendas, em detrimento do exercício da função típica de cada Poder.

No Brasil pode-se presumir que o sistema de governo do presidencialismo de coalizão fragiliza-se devido à alta fragmentação partidária (motivada até mesmo pelas sucessivas mudanças de legendas por parte dos membros do Legislativo nas denominadas “janelas partidárias”). Somam-se a isso as contribuições de Sérgio Abranches, ao apontar que o presidencialismo de coalizão está em “seu ocaso, com a rápida perda de qualidade das políticas públicas, o desalinhamento partidário e a contaminação generalizada do sistema político pela corrupção partidário-empresarial”⁶.

Assim, é possível sustentar, em alguns aspectos, a necessidade do *judicial review*, justamente pelo fato de que os poderes políticos se mostram por vezes ineficientes ao satisfatório funcionamento do regime democrático entendido como equilíbrio de forças entre os grupos sociais e políticos, de modo a garantir o bem-estar social. Todavia, como leciona Ernani Carvalho⁷, as especificidades dos desenhos de *judicial review* impedem um procedimento teórico homogêneo para o fenômeno da judicialização. Dito isso, apresentam-se duas observações sobre esse assunto. Em primeiro lugar, é necessário definir o fenômeno da judicialização; em segundo lugar, é necessário discutir o eventual dever de autocontenção do

⁵ É efetuado contraponto no sentido de que o próprio cientista político que cunhou a expressão e reconhece o seu esgotamento, ressalta que o sistema funcionou por determinado período, a saber: “Rompeu-se o eixo que organizou a vida político-partidária nos últimos 24 anos, desde a eleição de FHC, em 1994. O presidencialismo de coalizão, nesse período, foi marcado pela disputa presidencial polarizada entre PSDB e PT. Ela organizava e articulava governo e oposição. Esse duopólio partidário nunca foi ameaçado nas últimas seis eleições. Ao mesmo tempo, nenhum presidente conseguiu eleger a maioria no Congresso com seu partido. Dificilmente algum presidente o conseguirá no futuro. Sem poder competir pela presidência, os outros partidos miravam a coalizão. Buscavam fazer a maior bancada possível para compartilhar o poder pela via do apoio parlamentar ao presidente eleito. Ao se concentrarem na conquista de fatias do poder parlamentar, os partidos passaram a orientar o jogo político para a formação de coalizões majoritárias, independentemente do partido vencedor da disputa presidencial.” In ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. E-book.

⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique (org.). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

⁷ CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no Direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 161-179, 2007.

Poder Judiciário e destacar a recorrência de casos de judicialização no atendimento do interesse dos *players* políticos, como bem observado por Barboza e Kozicki⁸.

1.2. Judicialização e a Megapolítica

Estefânia Barboza e Katya Kozicki, fazendo menção ao entendimento de Hirschl⁹, concluem pela existência de três formas de categorização da judicialização. Sequencialmente, essas três formas são as seguintes: a primeira é a denominada “judicialização das relações sociais”, isto é, a utilização de vocabulário próprio, jurídico, pela sociedade como um todo. Continuamente, em decorrência do controle de constitucionalidade ou de revisões de atos administrativos, as políticas públicas acabam sendo substancialmente alteradas. E, ao final, a judicialização *per se*, instante no qual é efetuada a transferência para as cortes de questões relevantes e com expressivo teor político. A respeito dessas três modalidades, é salutar transcrever trecho da conclusão adotada pelas juristas:

A judicialização da política pode ser estudada sob diversos aspectos. É possível afirmar que a própria ideia de constitucionalismo e de previsão de questões políticas na Constituição permitiriam que o Judiciário acabasse enfrentando qualquer questão política como sendo uma questão constitucional. Apesar de ser aparentemente contra os interesses do Parlamento, é possível afirmar que há um consenso no sentido de que a assunção de novos papéis pelo Judiciário, incluindo as decisões sobre questões políticas, morais, religiosas, centrais, tanto por parte da sociedade quanto por parte dos próprios atores políticos, vem sendo aceita pela sociedade, uma vez que os próprios atores políticos veem o Judiciário como um fórum apropriado para enfrentar essas questões.¹⁰

O enfoque da presente pesquisa e decorrente análise empírica é o da atuação do Supremo Tribunal Federal na condição de tribunal constitucional, em outros termos, a Corte responsável pela definição de quais leis são inconstitucionais e pela interpretação da Constituição de 1988.¹¹ Definido este primeiro pressuposto, também é adequado trazer as hipóteses para a explicação do fenômeno, sendo que há doutrinadores, a exemplo de Glauco Salomão Leite, que sustentam o seguinte:

⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012.

⁹ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009.

¹⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012, p. 61.

¹¹ ARANTES, Rogério; ARGUELHES, Diego Werneck. O estado da arte da pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal. In FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da pesquisa em Direito - Técnicas e abordagens para a elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2.ed. São Paulo, Saraiva, 2019. E-book.

Quando as instituições políticas majoritárias se mostram incapazes de responder satisfatoriamente às demandas sociais, há uma maior propensão para buscar apoio no Poder Judiciário. O indesejado descolamento entre as instituições representativas e a sociedade, além de diminuir a já abalada confiança na política, pode resultar no fortalecimento das Cortes. Verifica-se, desse modo, um déficit na representação política tradicional, cujas causas se relacionam com vários outros problemas.¹²

Apenas é efetuado contraponto de que existe doutrina que defende que as críticas ao processo da judicialização da política são infundadas. Dispõe Rodriguez no sentido de que tais críticas nada mais são que “pautas conservadoras que tendem a transformar a separação de poderes, segundo suas feições clássicas, em um critério normativo transcendente para denunciar a suposta falta de qualidade de nossas instituições.”¹³

Já Luís Roberto Barroso¹⁴ traça paralelo ao demonstrar as diferenças entre o ativismo judicial e a judicialização, preceituando que não integram a mesma gênese nem possuem as mesmas causas. Quanto à judicialização, no modelo brasileiro, tem-se que se origina do modelo constitucional pátrio, não sendo escolha de vontade política: em outros termos, inexistente opção ao Poder Judiciário, o qual atua por ser sua função. Conforme Barroso:

[A] *Judicialização* significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.¹⁵

Um aspecto que não pode ser menosprezado é o atinente ao denominado arranjo institucional, isto é, a forma que a Constituição efetuou a distribuição dos poderes constitucionais. Lastreados no entendimento de Oscar Vieira, Arantes e Werneck depreendem que “da Constituição de 1988 às reformas que lhe sucederam, pode-se afirmar que tivemos uma massiva transferência de autoridade para o STF, a ponto de modificar sensivelmente os

¹² LEITE, Glauco Salomão. *Juristocracia e constitucionalismo democrático: do ativismo judicial ao diálogo constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 116.

¹³ RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)*. São Paulo: Editora FGV, 2013, p. 20.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 dez.2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica. Acesso em: 11 set.2021.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, 2012, p. 6.

termos das relações entre poderes no Brasil e fazendo de nosso arranjo político e institucional um caso, em perspectiva comparada, de supremocracia”¹⁶.

A divisão efetuada pelo constituinte pode levar a crer que trouxe fortalecimento da parcela judicante e que não poderia ser confundida, necessariamente, com ativismo judicial. O tema é sintetizado por Tomio e Robl Filho, que formulam o seguinte raciocínio:

O constituinte de 1988 expandiu o controle concentrado de constitucionalidade introduzido pelo regime autoritário e manteve todas as bases do controle difuso, reforçando as instituições e atores políticos e judiciais com competência para introduzir a judicialização. [...] Do ponto de vista estrito do arranjo institucional, a expansão dos legitimados, da autonomia do Judiciário (e do Ministério Público à da Procuradoria da República) e dos mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade pelo STF parece expressar, em seu sentido essencial: i) uma autorrestrição da maioria dos constituintes à atuação parlamentar congressional; ii) a introdução de uma restrição ao (e eliminação da tutela do) executivo federal através da judicialização; e iii) a reprodução das restrições centralizadoras à autonomia legislativa e federativa dos atores estaduais.¹⁷

Na literatura que trata da judicialização, há uma corrente que aborda o protagonismo assumido pelo Poder Judiciário, a exemplo de Ran Hirschl¹⁸, que formula o raciocínio referente ao conceito de “megapolítica”. Essa “megapolítica” vem a ser situações desafiadoras envolvendo políticas relevantes e que possuem o condão de definir e dividir comunidades como um todo. Basicamente, a judicialização da “megapolítica” comporta subdivisões, tais como a judicialização de processos eleitorais; a interferência judicial em prerrogativas do Poder Executivo referentes aos dilemas de justiça restaurativa; as transformações de regimes políticos; e, mais relevante, a judicialização de questões que englobam a formação de identidades coletivas.

Tais atos transformam as cortes supremas, que passam a ser muito mais do que tribunais constitucionais, convertendo-se em efetivos aparatos de elaboração de leis e de políticas públicas, havendo clara transição para a “juristocracia” (assunto que será tratado mais à frente). O problema, nesse caso, encontra-se quando o Judiciário legisla, ultrapassando

¹⁶ ARANTES, Rogério; ARGUELHES, Diego Werneck. O estado da arte da pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal. In FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da pesquisa em Direito - Técnicas e abordagens para a elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2.ed. São Paulo, Saraiva, 2019. E-book.

¹⁷ TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Empirical legal research: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF. In VESTENA, Carolina Alves; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (Coord.). *Direito e experiências jurídicas: debates práticos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 101-2.

¹⁸ Por oportuno e para fins de contexto, necessário destacar que o pesquisador analisou, *ab initio*, a situação no Canadá, Alemanha, Turquia, Índia, Egito e Israel. HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009, p. 146.

seus limites de poder julgador e inexistindo efetivas amarras ou formas de controle sobre o Judiciário. Nesses casos é discutível a atuação dos membros desse poder, em razão da ausência de mecanismos que definam o que seria admissível e adequado sem constranger ou suprimir a atuação dos demais poderes¹⁹.

Em sentido similar, Luc Tremblay preceitua que o problema da legitimidade da intervenção judicial dá-se em razão do pressuposto histórico de que a democracia se lastreia na ideia de que a fonte de produção das leis reside no povo ou em seus representantes eleitos, resultando em que os atos emanados do Poder Legislativo são democráticos e, da mesma forma, que não são democráticas as decisões judiciais que venham implicar a revogação de leis democraticamente votadas. Esse caráter não democrático das revogações judiciais de leis baseia-se em que os magistrados, ao contrário dos integrantes do Poder Legislativo, não foram eleitos para alterar a legislação; da mesma forma, é possível concluir que a atuação do Judiciário é nitidamente contramajoritária e, conseqüentemente, também é possível afirmar que o instituto da revisão judicial é antidemocrático. Não apenas isso: o doutrinador também preleciona que o *judicial review* seria moralmente permissível apenas em razão de os legisladores terem a última palavra, ao tratar da denominada “teoria dos diálogos institucionais”²⁰.

Nesse sentido, a conclusão de Avritzer e Marona é precisa, ao preceituarem que “a promulgação da Carta Magna de 1988 representou uma verdadeira refundação do Estado brasileiro, especialmente pela generalização da experiência do constitucionalismo democrático” e, ainda, “com destaque para o amplo sistema de revisão judicial e controle de constitucionalidade das leis e atos normativos e para a centralidade do Supremo Tribunal Federal no interior desse sistema, o que conformou um padrão muito peculiar de judicialização da política”²¹. A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e o padrão de judicialização da política no Brasil serão abordados continuamente.

Até meados dos anos 2000 a Suprema Corte tinha como linha mestra a autocontenção; todavia, de lá para cá tanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (que possui em sua

¹⁹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012, p. 65.

²⁰ TREMBLAY, Luc B. The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between Courts and Legislatures. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 3, n. 4, p. 617-648, 2005, p. 619-620.

²¹ AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, p. 69-94, 2014, p. 84.

composição três ministros do STF, nos termos do Art. 119 da Constituição de 1988) quanto o Supremo Tribunal Federal passaram a atuar de maneira mais contundente²².

Reconhecendo que a constitucionalização abrangente promovida pela Carta de 1988 acarretou de fato um papel relevante para a Corte Suprema, alterando o jogo de forças e posições, Oscar Vieira sintetiza que “foi apenas com a Constituição de 1988 que o Supremo se deslocou para o centro de nosso arranjo político. Esta posição institucional vem sendo paulatinamente ocupada de forma substantiva, em face a enorme tarefa de guardar tão extensa constituição”²³.

Complementando o raciocínio, Estefânia Barboza dispõe que a redemocratização produziu um impacto sensível sobre o Poder Judiciário pátrio, pois a demanda represada pelo autoritarismo desfez-se, ao passo que o Estado democrático de Direito tornou imperiosa a existência de juízes e árbitros legítimos, aos quais competisse analisar e decidir conflitos que surgissem entre a sociedade e os três ramos do Estado – papel esse delegado ao poder Judiciário²⁴.

Além disso, logo após o término do regime militar e o reestabelecimento de um governo democrático, houve o marco da Carta de 1988. Essa Constituição possui um extenso rol de direitos, o que, por certo, fez crescer o interesse de grupos (os quais também se multiplicaram) que passaram a demandar soluções judiciais para conflitos coletivos. Como a Constituição de 1988 delega ao Poder Judiciário e ao Ministério Público o dever de proteger os direitos e interesses individuais, bem como os coletivos, essa é mais uma causa determinante para o papel atuante dos julgadores no cenário brasileiro, tornando-os protagonistas nas decisões relativas às questões sociais, inclusive naquelas que englobam políticas públicas.

Existe um ponto paradoxal, uma vez que o inciso XXXV do Art. 5.º da Constituição Federal dispõe de forma expressa que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Este ponto, em conjunto com a constitucionalização abrangente, basicamente permite que qualquer tema possa ser submetido à tutela do Judiciário, sob pena de solapar o acesso à Justiça. Veja-se que isto foi abordado por Daniel Bogéa, que ressaltou, igualmente, uma combinação marcada pelo “amplo acesso com baixa funcionalidade do

²² KOERNER, Andrei. Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 96, p. 69-86, 2013, p. 84.

²³ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008, p. 445.

²⁴ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Stare Decisis*, integridade e segurança jurídica: reflexões críticas a partir da aproximação dos sistemas de *Common Law* e *Civil Law* na sociedade contemporânea. 264 p. Tese (Doutorado em Direito). Curitiba – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011, p. 80-81.

sistema judiciário”²⁵ e que isto possui, inclusive, o condão de afetar estratégias a serem tomadas pelos atores políticos.

Especificamente em relação ao caso brasileiro é possível trazer, nos dizeres de Luís Roberto Barroso

[as] três principais causas de judicialização da política, sendo a-) a primeira justamente a redemocratização – conforme inicialmente exposto –, b-) seguida pela constitucionalização abrangente, afinal, diversas matérias foram reservadas para a Constituição e não mais para a legislação ordinária e, por fim, c-) o próprio sistema de controle de constitucionalidade existente no país, que ao formatar sistema híbrido de controle e trazer diversos legitimados para a propositura de ações diretas, basicamente acarreta que praticamente a totalidade de questões que porventura possuam relevância moral ou política venham a ser analisadas pela Corte Superior.²⁶

A redemocratização teve o condão de eliminar o receio de ameaças de perseguição por parte dos atores do jogo político. É sabido que a redução de garantias e liberdades individuais, durante o regime militar, afetou sensivelmente o acesso ao Judiciário por parte dos interessados, tanto pelo desinteresse de determinados temas serem enfrentados quanto pelo medo de represálias por parte dos *players* envolvidos; inversamente, por certo que quando a própria Constituição, a qual possui extenso conteúdo programático, garantiu amplo acesso ao Poder Judiciário, os interessados utilizaram-no, em diversos momentos sem parcimônia.

Quanto ao conceito de “sistema híbrido”, nota-se que a Suprema Corte brasileira possui a prerrogativa de atuar tanto como corte constitucional (nos moldes do modelo europeu), atuando no controle de constitucionalidade das leis de maneira concentrada²⁷, quanto é-lhe igualmente concedido o poder de agir de maneira difusa²⁸, em suma, analisando o caso concreto e realizando a revisão judicial, nos moldes do modelo norte-americano.

A constitucionalização abrangente e a inação dos poderes Executivo e Legislativo transmutam-se, invariavelmente, na atuação do Judiciário: seguindo o raciocínio formulado por Luís Roberto Barroso²⁹, quando um tema é inserido na Constituição, transforma-se a política em Direito e “na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma

²⁵ BOGÉA, Daniel. *Partidos Políticos e STF: Decifrando a Simbiose Institucional*. Curitiba: Appris, 2021, p. 89.

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 dez.2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica. Acesso em: 11 set.2021.

²⁷ Também denominado “abstrato”, tendo em vista que o julgador analisará o caso de forma maneira e não em um caso “real”.

²⁸ Conhecido também como “concreto” ou “incidental”.

²⁹ BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 dez.2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica. Acesso em: 11 set.2021.

prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial”. Não apenas isso: sabe-se que a Carta Magna não se conteve, sendo extremamente extensa e contendo disposições que poderiam vir a ser inseridas na legislação ordinária. Tal situação até mesmo pode ser uma das causas do elevado número de emendas à Constituição Federal de 1988, desvirtuando o seu espírito e disposições.

Por fim, apesar de Barroso não elencar esta hipótese, parece crível, em apoio à lição de Hirschl³⁰, que se tem o não cumprimento dos papéis institucionais pelos poderes políticos, basicamente relegando ao Poder Judiciário as decisões da megapolítica. Por serem temas de grande repercussão e com potencial impopular e explosivo, em diversas oportunidades os legisladores e os membros do Executivo preferem deixar de analisar determinado tema, relegando ao Judiciário tanto a análise quanto o eventual desgaste, em clara “terceirização” de responsabilidade institucional.

A Carta Magna ampliou o leque de ferramentas para fins de judicialização, aprimorando substancialmente os remédios previstos nas constituições anteriores. Nesse sentido, Barroso afirma que, “[...] sob a Constituição de 1988, o Direito Constitucional no Brasil passou da desimportância ao apogeu em menos de uma geração”³¹. Isso claramente pode ser ilustrado em detalhada leitura da Constituição de 1988, a qual traz diversos instrumentos para fins de atuação do Poder Judiciário, dentre eles: (a) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); (b) Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); (c) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); (d) mandado de injunção (MI); (e) mandado de segurança (MS) e (f) *habeas corpus* (HC).

Por mais que possa causar estranheza em alguns, o *habeas corpus* é um instrumento que possui larga utilização principalmente em atos do Legislativo, notadamente nas comissões parlamentares de inquérito, sendo extremamente comum testemunhas impetrarem

³⁰ Desenvolvendo o raciocínio, Hirschl preceitua: “[...] quando atores políticos são impedidos de implementar plenamente sua agenda, podem tentar vencer os obstáculos estimulando o exercício ativo do controle de constitucionalidade por um Judiciário que seja simpático à sua agenda” (HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009, p. 167). Isso pode explicar também a elevada judicialização de temas polêmicos e com viés eminentemente político, isto é, bandeiras relevantes para os envolvidos na seara.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Migalhas*, 2006. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20060502.htm. Acesso em: 15 set.2021.

preventivamente o remédio, para fins de ficarem em silêncio e não produzirem provas contra si mesmos³² ou, até mesmo, não comparecerem a atos designados a si.

A Lei n. 9.868/99 regula o procedimento para as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e, também, para as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC). Ambas possuem efeito *erga omnes* e vinculante, tendo o mesmo rol de legitimados, nos moldes do Art. 103 da Constituição. Ao questionar-se qual a pertinência dessas ações para a judicialização da política, a resposta está em que a ADC visa a impedir que outras esferas do Poder Judiciário possam decidir de maneira diversa do entendimento do Supremo Tribunal Federal, o que pode ser extremamente útil para o interessado que pretende manter hígido determinado ato normativo. Já a ADI é o instrumento “padrão”³³ utilizado para a submissão de um determinado tema aos magistrados, nitidamente com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade de ato que contrarie a Carta Magna³⁴; em outros termos, como qualquer ato normativo precisa ser compatível com o texto constitucional, tem-se que são passíveis de análise pelo Poder Judiciário, inclusive em casos de omissão legislativa.

Em tese de doutoramento, Leon Victor de Queiroz Barbosa formulou enxuto e pontual raciocínio sobre o tema:

O controle concentrado de constitucionalidade se dá através de várias modalidades processuais, cujos escopos diferem entre si. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pode ser impetrada contra ato normativo tanto estadual quanto federal, diferente da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) que só pode ser impetrada contra ato normativo federal. Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) não necessita de ato normativo, basta que seja caracterizada a omissão do legislador. Com uma Constituição tão extensa, detalhada e programática, sem contar as inúmeras diretrizes sobre políticas públicas, a ADO acaba por ter o alcance mais abrangente do Judiciário sobre o Legislativo. Similar, porém não tão abrangente à ADO, o Mandado de Injunção (MI) é utilizado contra omissão de órgão com poder normativo que impeça o exercício de direito constitucionalmente assegurado. Diferente das modalidades anteriores, a Arguição por Descumprimento

³² Assim, durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, vigente entre 27 de abril e 5 de novembro de 2021 no Senado Federal, diversos indivíduos que foram convocados a testemunhar utilizaram a via judicial, por meio de impetração de *habeas corpus* dirigido ao Supremo Tribunal Federal para fins de resguardo de garantias constitucionais, em particular o da vedação da autoincriminação.

³³ Ao tratar do controle constitucional direto, existe posicionamento doutrinário preceituando que “[d]entre os tipos existentes, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é a mais conhecida e já foi utilizada quase 6 mil vezes nessas três décadas”, conforme preceituado por ARANTES, Rogério; ARGUELHES, Diego Werneck. O estado da arte da pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal. In FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da pesquisa em Direito* -Técnicas e abordagens para a elaboração de monografias, dissertações e teses. 2.ed. São Paulo, Saraiva, 2019. E-book.

³⁴ Ressalte-se, a título de contraponto, que o MS e a ADPF também podem vir a serem utilizados para fins de judicialização da política. Na presente pesquisa estes instrumentos não serão esmiuçados em decorrência do recorte da pesquisa e do estudo empírico efetuado, o qual será apresentado em capítulo próprio da presente dissertação.

de Preceito Fundamental (ADPF) abrange o período pré-constitucional (anterior à Constituição de 1988), normas revogadas e direito municipal.³⁵

A via do *mandamus* é utilizada para fins de garantia de direitos líquidos e certos, podendo o STF imiscuir-se na análise de atos exarados por autoridades (presidente da República, mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República e, até mesmo, da própria corte) que contrariem a Constituição.

1.3. As diferenças entre judicialização e ativismo judicial no contexto brasileiro

Por fim, cumpre notar que, tão logo constatada a existência do fenômeno da judicialização, pode-se dizer que o Poder Judiciário pode agir de maneira ativista ou agir em regime de autocontenção.

A experiência brasileira demonstra claro ativismo, havendo, na lição de Vanice Valle³⁶, cinco concepções possíveis do ativismo judicial: (1) forma de burla à cultura de precedentes, não se utilizando de entendimento consolidado das cortes; (2) a intervenção em atos de outros poderes, isto é, a decisão sobre se determinados atos são constitucionais ou não; (3) julgamentos com finalidade já determinada, em outras palavras, uma forma de o julgador fazer prevalecer a sua vontade pessoal, ao arrepio da legislação; (4) alteração da própria *ratio* das normas em julgados, o que pode ser visto, por exemplo, nos casos de mutação constitucional e, ao final, (5) procedimento que permite o exercício legislativo por parte do magistrado. Em especial, a este último ponto, será tratado nesta dissertação no terceiro capítulo, na seção 3.2 - “como o STF responde às demandas propostas pelos partidos políticos via ADI(s)”. Em suma, analisar-se-á se a Corte atua em regime de autocontenção ou ativismo judicial.

Sob o ponto de vista de Luís Roberto Barroso a Suprema Corte agiu de maneira ativista, criando o Direito nas seguintes atuações:

³⁵ BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. *O silêncio dos incumbentes: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil*. 166 p. Tese (Doutorado em Direito). Recife – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2015, p. 78.

³⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio; TAVARES, Rodrigo de Souza; VIEIRA, José Ribas. Ativismo judicial e o Supremo Tribunal Federal. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17., 2008, Brasília. *Anais eletrônicos...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

No Brasil, há diversos precedentes de postura ativista do STF, manifestada por diferentes linhas de decisão. Dentre elas se incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário, como se passou em casos como o da imposição de fidelidade partidária e o da vedação do nepotismo; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição, de que são exemplos as decisões referentes à verticalização das coligações partidárias e à cláusula de barreira; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, tanto em caso de inércia do legislador – como no precedente sobre greve no serviço público ou sobre criação de município – como no de políticas públicas insuficientes, de que têm sido exemplo as decisões sobre direito à saúde. Todas essas hipóteses distanciam juízes e tribunais de sua função típica de aplicação do direito vigente e os aproximam de uma função que mais se assemelha à de criação do próprio direito.³⁷

Por certo que nem todas essas situações poderiam ser atribuídas como ativismo judicial, contudo conforme a proposta da pesquisa, o destaque é direcionado para a questão da fidelidade partidária.

Uma vez que os demais poderes, em diversas oportunidades, deixam de cumprir o seu papel institucional, permitem o recrudescimento do Poder Judiciário, fenômeno que demanda análise continuada, justamente por afetar diretamente o espectro político e atuação de governantes, os quais, em diversas oportunidades, relegam ao Judiciário o árduo papel de tomada de decisões impopulares. Veja-se que o protagonismo permite, com o ganho de espaço e força do Judiciário, o posterior ativismo. É prudente explicitar o primeiro fenômeno para, ato contínuo, depreender os efeitos e consequências do ativismo.

Como já exposto acima, tem-se a partir da Constituição de 1988 o crescimento constante do protagonismo do Poder Judiciário em face dos poderes políticos, o que desequilibra o sistema de freios e contrapesos.

As desavenças entre poderes são naturais em uma sociedade; para Waldron, ao relegar-se ao Judiciário as decisões, elimina-se a possibilidade de debate e consenso, atacando frontalmente a vontade da maioria e desrespeitando as vozes e opiniões das pessoas, que são tratadas como desiguais, basicamente ignoradas³⁸. No processo legislativo é contemplada a possibilidade de os interessados manifestarem-se e, democraticamente, exporem os seus pontos de vista, garantindo, de maneira responsável e deliberativa, a análise pontual de questionamentos que os desacordos de direitos levantam. Prossegue Waldron que o procedimento legislativo ordinário tem como trunfo maior a abertura de tal espaço, enquanto

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, 2012, p. 9.

³⁸ WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006, p. 1406.

a análise pelo Judiciário na condição de revisão, além de inócua, deslegitima o debate ocorrido. E, pior, tanto pode gerar privação de direitos quanto usar um viés legalista em questões morais debatidas quando os indivíduos possuem discordâncias sobre direitos.

Em uma perspectiva global, não há grande discussão acerca da exponencial assunção de poderes por parte dos magistrados, tema este muito bem observado por Leite e Conci:

Existe razoável consenso sobre o fato de que juízes e tribunais, nos mais diversos lugares pelo mundo afora, passaram a ocupar um lugar sobranceiro na definição de relevantes questões políticas, sociais, morais e econômicas. A juristocracia, portanto, é um fenômeno global, identificado em vários países europeus, inclusive do Leste europeu, e na América Latina, por meio do qual existe um deslocamento sem precedentes de poderes decisórios das instâncias de representação política para os tribunais.³⁹

No Brasil o Supremo Tribunal Federal assumiu um papel assaz relevante no sistema político, deixando de ser apenas a corte constitucional e agindo, na prática, como a efetiva força preponderante. Isso foi bem exposto por Vieira ao afirmar que o que “[...] parece claro é que o Tribunal passou a se enxergar como dotado de poder constituinte reformador, ainda que a promoção das mudanças constitucionais não se dê com a alteração explícita do texto da Constituição”⁴⁰; dessa forma, o STF apresenta-se não apenas como bastião de defesa da ordem constitucional, mas também como dotado de atribuições legislativas e executivas.

Corolário disso existem os limites prudenciais. Sobre tais limites, Estefânia Barboza e Katya Kozicki⁴¹, ao comentarem Christopher Wolfe⁴², preceituam que deve haver o respeito aos limites constitucionais inerentes ao próprio Poder Judiciário, portanto, focando-se na interpretação do Direito e não na sua criação; na deferência legislativa; na doutrina das questões políticas. Em síntese, de acordo com as doutrinadoras, não compete aos julgadores verificar se a lei é justa ou não ou, da mesma forma, se é ou não benéfica para a nação como um todo, mas, sim, única e exclusivamente, constatar se a lei é constitucional ou não.

Portanto, a efetiva crítica efetuada é relacionada ao denominado ativismo judicial, em que o julgador passa a assumir atribuições inerentes aos demais poderes, ultrapassando o aspecto contramajoritário inerente ao Poder Judiciário.

³⁹ LEITE, Glauco Salomão; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. De árbitro a arquiteto: como o ativismo judicial pode redefinir o federalismo brasileiro? *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, v. 26, p. 67-82, 2020, p. 76.

⁴⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008, p. 456.

⁴¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012, p. 68.

⁴² WOLFE, Christopher. *The Rise of Modern Judicial Review: from Constitutional Interpretation to Judge-Made Law*. Lanham: Rowan-Littlefield, 1994.

Luís Roberto Barroso⁴³ no ano de 2012, antes de ser nomeado para integrar o colegiado do STF, em visão crítica, já havia trazido o tema ao debate, tendo concluído que a postura ativista do STF é conhecida há longo período. Essa postura dá-se por meio do afastamento da função típica do Judiciário, que deixa de aplicar o Direito em favor de uma postura que resulta na criação do Direito. Exemplificando o seu raciocínio, Barroso cita o caso da fidelidade partidária – situação na qual a Carta Magna não contemplava qualquer comando –, assim como o das cláusulas de barreira e o da verticalização de coligações, declaradas inconstitucionais, mesmo sem efetiva e ostensiva violação ao texto constitucional. E, por último, Barroso cita o comportamento do Poder Judiciário quando este impõe condutas ou abstenções públicas aos outros poderes, tanto devido à inércia do Legislativo – a exemplo de greves no serviço público – quanto pela insuficiência de políticas públicas – tal qual os casos envolvendo o direito à saúde.

Em outros termos, em que pese o posicionamento dominante em sentido contrário, a denominada “supremocracia” acaba não sendo proveitosa para o regime democrático, ao alterar a ordem dos fatores e acarretar a desfragmentação da tripartição dos poderes, resultando em preponderância excessiva do Poder Judiciário. Lênio Streck, Clarissa Tassinari e Adriano Lepper dispõem que o ativismo jurídico se utiliza como pretexto fundamentos não inseridos no texto constitucional com o intuito de legitimar uma certa “moralização do Direito”⁴⁴ – o que, entretanto, é inadmissível, pois que isso não aplica a norma constitucional da forma adequada.

Em suma, cria-se o risco de os julgados serem lastreados não na interpretação sistemática e harmônica do ordenamento jurídico, mas, sim, com base em mecanismos que não são inerentes aos casos em debate, trazendo insegurança jurídica. Além disso, os casos são analisados com olhar de excepcionalidade e sem contraponto dos demais poderes, afetando diretamente o balanço do sistema como um todo. Nesse sentido, Elival Ramos ressalta que o ativismo judicial atualmente em curso no Brasil é capaz de “provocar uma subversão dos limites impostos à atividade criativa da jurisprudência, afetando, inexoravelmente, as demais funções estatais e, principalmente, o poder legislativo, representando gravíssima agressão ao princípio da separação dos poderes”⁴⁵.

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, 2012, p. 9.

⁴⁴ STRECK, Lenio Luiz; TASSINARI, Clarissa; LEPPER, Adriano Obach. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 51-61, 2015, p. 59.

⁴⁵ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 120.

Apesar de traçar um ponto de vista positivo, atinente ao fato de as emendas constitucionais não terem desconfigurado o espírito original da Carta Magna, Leonardo Avritzer e Marjorie Marona vislumbram com preocupação a atuação do Poder Judiciário:

[...] no que diz respeito ao processo de revisão constitucional, houve uma fortíssima ampliação deste instituto nos últimos 25 anos. Os artigos 102 e 103 permitiram que o STF adquirisse prerrogativas fortíssimas na revisão constitucional de ações do Executivo e principalmente se posicionasse em relação a um conjunto de legislações propostas pelo Congresso Nacional. Dessa maneira, o Brasil começou a seguir um caminho de ampliação de direitos por meio de decisões judiciais, como foi o caso dos direitos dos povos indígenas, da ação afirmativa e da união homoafetiva. No entanto, o processo de judicialização também implicou a apropriação de fortes prerrogativas soberanas do Congresso em ações que definiram a derrubada da cláusula de barreira, a fidelidade partidária e, mais recentemente, regras da competição eleitoral. Algumas dessas ações ajudaram a organizar o sistema político ao passo que outras contribuíram para a continuidade da sua desorganização. Entretanto, independentemente do mérito dessas ações, elas implicaram fortes desequilíbrios entre os poderes, que podem afetar a democracia brasileira em um futuro próximo.⁴⁶

À guisa de conclusão, parece correto utilizar o raciocínio exposto por Luís R. Barroso quando de sua indicação ao STF, durante a sabatina perante a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, instante no qual com precisão cirúrgica pontuou: “[...] onde há regra expressa, vale a decisão do processo político majoritário. Ou seja, deve-se respeitar a deliberação do Congresso Nacional. Onde não há regra, o judiciário pode avançar, ainda que com certo comedimento”⁴⁷. A seguir abordam-se outras causas que corroboram para uma maior incidência do fenômeno da judicialização da política e da megapolítica no Brasil.

1.4. A “desneutralização política” e a exposição midiática do Poder Judiciário

Parte-se do entendimento que em um regime democrático e equilibrado o Poder Judiciário é neutro, equidistante e imparcial, atuando de forma a coibir abusos dos demais poderes. Da mesma forma, por corolário lógico, a atuação das cortes tende a ser reativa, em outros termos, somente agem quando são provocadas pelos interessados.

Tanto é assim que partindo da premissa do papel institucional das cortes, Taylor depreende ser razoável afirmar que dificilmente estão inseridas no conceito de *veto players*.

⁴⁶ AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, p. 69-94, 2014, p. 88.

⁴⁷ HAIDAR, Rodrigo. Ativismo judicial dá o tom da sabatina de Barroso. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 jun.2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-05/ativismo-judicial-tom-sabatina-luis-roberto-barroso-cj-senado>. Acesso em: 11 set.2021.

Isto é, dir-se-ia que os juízes não teriam como intuito primordial influenciar políticas públicas em consonância com suas preferências normativas e, ainda, não estariam no rol preferencial de atores aptos para molde de jogo político e seus resultados⁴⁸.

Ao cunhar o termo Supremocracia, Oscar Vilhena Vieira vislumbrava a Corte Suprema como resguardo de direitos e garantias fundamentais, entretanto, com a atuação cada vez mais controversa dos ministros, que inclusive alteraram a *ratio* constitucional, ao incluir novas hipóteses em situações *numerus clausus*, o autor passou a analisar o comportamento do STF e efetuar o contraponto crítico⁴⁹. Um dos primeiros exemplos de postura ativista dos ministros ocorreu quando da análise do tema da fidelidade partidária, cancelando Resolução do TSE que inseriu nova forma de perda de mandato parlamentar, sendo salutar transcrever o entendimento exarado pelo pesquisador no capítulo 4 de sua obra:

Dessa forma, aduziram à Constituição mais uma hipótese de perda de mandato parlamentar (MS 26 602, 26 603 e 26 604). Aqui o Tribunal não exerceu apenas uma conduta contramajoritária, fundada no direito das minorias políticas de formar partidos, mas decidiu reformar a Constituição com o objetivo de moralizar o sistema partidário. É evidente que a promiscuidade dos parlamentares que trocavam — e ainda trocam — de partidos por interesses pragmáticos ou meramente financeiros prejudica a integridade do sistema representativo. O fato, porém, é que, ao tentar interromper esse ciclo vicioso por intermédio de uma sentença judicial, o Supremo criou uma nova categoria de perda de mandato parlamentar, distinta daquelas hipóteses previstas no artigo 55 da Constituição Federal, que, como o ministro Celso de Mello reconheceu, constituem *numerus clausus*, portanto, um conjunto de hipóteses que não pode ser expandido.⁵⁰

Indo adiante, um dos então componentes da Corte Suprema, Eros Roberto Grau, externou sua preocupação quanto ao fato do tribunal não mais atuar de forma restrita, como destacou em seu voto no bojo do Mandado de Segurança n.º 26.602:

O limite da interpretação é o texto; a Corte está aqui para exigir que esse limite seja observado, não para rompê-lo. Essa ruptura da ordem constitucional, decorrente de inconcebível criação de hipótese de perda de mandato parlamentar pelo Judiciário, fere, no seu cerne, os valores fundamentais do Estado de direito. Pois é certo que, a admitir-se inovação como tal no plano da Constituição, nada impediria que amanhã o Poder Judiciário, pela via da interpretação, viesse, por exemplo, a reescrever o texto constitucional, ao seu talante restringindo os direitos fundamentais.

⁴⁸ TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 4.

⁴⁹ Por oportuno, cumpre apresentar – em tradução livre – o seguinte aspecto que já foi reconhecido por acadêmicos que pesquisam o sistema brasileiro: “O sistema judicial brasileiro tem sido um ator político especialmente influente na maior democracia da América Latina.” TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 2.

⁵⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

Ao tratar da Constituição de 1988, Adriana Ancona Faria aborda a existência de um pacto político para a sua sustentação de forma a garantir a sua implementação e, posteriormente, a sua subsistência. E que isso somente é possível de ser atingido mediante a um delicado e complexo desenho institucional de equilíbrio político de forças, almejando, de forma contínua, pelo aprimoramento do compromisso.⁵¹

Luís Roberto Barroso pontua que, como regra geral, as decisões políticas recaem aos detentores de mandato eletivo. Adiante, exemplifica que quando da edição de determinado ato legislativo, a postura adequada ao Judiciário é a de autocontenção, respeitando a decisão do Parlamento, não podendo impor sua agenda e/ou entendimento político em detrimento da solução encontrada pelo Poder Legislativo.⁵²

Entretanto, esta não parece ser a postura do STF, haja vista que estudos demonstram a farta existência de “decisões que expressam escolhas políticas, posições de desrespeito aos limites judiciais impostos pelos institutos jurídicos estabelecidos normativamente e a caracterização de uma atuação criativa, de baixa contenção judicial e sem deferência ao legislativo”⁵³. A mesma autora destaca que mesmo que para fins de privilegiar os ditames constitucionais, o caso da suspensão dos mandatos políticos de Eduardo Cunha em 2016 presidente da Câmara dos Deputados e em 2017 do senador Aécio Neves é sintomático da “grande fragilização da imagem da imparcialidade do STF”.⁵⁴

O reconhecimento da “desnaturalização” política do Judiciário pode ser constatado no estudo realizado por Taylor, que assevera que os tribunais, na práxis, não divergem substancialmente de outras instituições políticas, a exemplo de burocracias ou comissões legislativas. Além do mais, em que pese as Cortes somente participarem quando chamadas e/ou provocadas a intervir, suas decisões nunca serão neutras, podendo exercer influência política considerável, tendo em vista que as próprias regras legais também comportam grau de subjetividade e podendo pender de forma tendenciosa⁵⁵.

⁵¹ FARIA, Adriana Ancona. O Judiciário e a Quebra do Pacto Democrático Estabelecido na Constituição de 1988. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, 466-7.

⁵² BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020, p. 201.

⁵³ FARIA, Adriana Ancona. O Judiciário e a Quebra do Pacto Democrático Estabelecido na Constituição de 1988. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, 472-3.

⁵⁴ FARIA, Adriana Ancona. O Judiciário e a Quebra do Pacto Democrático Estabelecido na Constituição de 1988. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, 483.

⁵⁵ TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 5.

A situação da fidelidade partidária, relatada no início do presente tópico é sintomática da alteração de perspectiva e atuação dos tribunais, especificamente do STF, no qual restou delineada a transmutação do tema da arena parlamentar para a judicial. Não apenas isso, como preceituado por Vitor Marchetti, foi movimento diretamente estimulado pelos magistrados⁵⁶. A situação é extremamente delicada e complexa, posto que o tema não havia sido efetivamente analisado pelo Legislativo e a postura judicial (primeiramente através de resolução do Tribunal Superior Eleitoral e depois pelos julgados do Supremo) alteraram de forma sensível diversos aspectos do jogo político-partidário.

Conclui-se, desta feita, que os magistrados deixaram de atuar de forma equidistante e imparcial, e utilizando como paradigma o caso de escândalo político ocorrido em 2005 e denominado popularmente de “Mensalão”⁵⁷ e que teve expressiva repercussão, “o Supremo Tribunal Federal tem encampado uma agenda de moralização da política e assumido um tom em que vincula os partidos políticos a organizações criminosas.”⁵⁸

Ao tratar da jurisdição criminal do STF, Oscar Vilhena Vieira teceu observações atinentes à seletividade da atuação da Corte. Igualmente, pontuou que a “partir do julgamento da ação penal 470, o mensalão, o Supremo experimentou o enorme poder que essa atribuição, até então dormente, lhe conferia, assim como os pesados custos da superexposição e da tensão política decorrente do julgamento de altas autoridades.”⁵⁹

Não se nega a importância de um Judiciário atuante e combativo. Esta característica, por sinal, é salutar para a manutenção do sistema democrático e resguardo dos direitos e garantias fundamentais. Entretanto, não pode ser confundida como uma salvaguarda para atuação dos magistrados de forma a usurpar a competência dos demais poderes, não podendo ter o condão de “substituir decisões políticas ou técnicas tomadas pelos demais poderes por seus próprios juízos técnicos ou políticos.”⁶⁰

Este aspecto, ademais, é reiterado por Rosalind Dixon e David Landau, quando ponderam que “os tribunais podem, em alguns casos, optar por formas robustas de revisão,

⁵⁶ MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013, p. 190.

⁵⁷ O escândalo, ocorrido em 2005, é definido da seguinte forma no capítulo 7 da obra de Recondo e Weber: “O mensalão — um nome sintético que traduzia para o grande público o esquema montado no governo Lula de compra de apoio parlamentar em troca de postos em estatais e propinas mensais advindas de contratos públicos superfaturados —”, In RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e suas crises*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. E-book.

⁵⁸ FARIA, Adriana Ancona. O Judiciário e a Quebra do Pacto Democrático Estabelecido na Constituição de 1988. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, 478.

⁵⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

⁶⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

que envolvem pouca ou nenhuma deferência aos julgamentos/decisões de constitucionalidade realizados pelos legisladores ou atores executivos”⁶¹. Sob este prisma, os magistrados deixariam de ser garantidores do equilíbrio do sistema e passariam a ser os dominantes, ditando as regras para a sociedade, em detrimento dos poderes que possuem tal atribuição resguardada pela Constituição.

Sob este prisma, um outro conceito ganha relevância e comporta análise, o do *lawfare*.⁶² Uma definição adequada seria, em tradução livre, uma forma de guerra jurídica, que se dá mediante o “uso indevido de instrumentos jurídicos para a perseguição política; a aplicação da lei como uma arma para destruir o adversário político pela via judicial”⁶³.

Indo adiante, Siri Gloppen formula definição mais abrangente, ao compreender que o *lawfare*, em tradução livre, “é entendido como a utilização estratégica dos direitos, lei e litigação por atores de diferentes classes para o avanço de disputas políticas e de objetivos sociais”.⁶⁴

Por mais que não se concorde totalmente com a linha argumentativa trazida pelo autor, Amílcar Salas Oroño dispõe que no cenário brasileiro o *lawfare* seria uma prática jurídico-política. Não apenas isso, mas também o Judiciário se sobrepõe aos demais poderes, para implementar a sua agenda, especificamente com o fito de desprestigiar ou deslegitimar forças políticas, retirando tal ramo de sua esperada neutralidade.⁶⁵

Este aspecto denota que um dos poderes pode atuar de forma a prevalecer seus interesses, nem sempre com a formatação técnica e legal mais precisa. E, inclusive, quando algum deles venha a se sentir acuado, mesmo que por pressão externa, tomará medidas enérgicas para neutralizar os críticos. Sopesado isto, não se adentará ao mérito da legalidade

⁶¹ DIXON, Rosalind; LANDAU, David. *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 96. O original comporta a seguinte redação: “courts in some cases may choose to engage in robust forms of review, which involve little or no deference to the constitutional judgments of legislators or executive actors..”

⁶² Apesar de existirem menções espaçadas desde a década de 1970 e da expressão ter sido empregada com mais de um sentido. GLOPPEN, Siri. *Conceptualizing Lawfare*. CMI-UiB Centre on Law & SocialTransformationWorking paper, 2017. Available at: https://www.academia.edu/35608212/Conceptualizing_Lawfare_A_Typology_and_Theoretical_Framework.

⁶³ No original: “*El lawfare (o guerra jurídica) puede ser definido como el uso indebido de herramientas jurídicas para la persecución política; la aplicación de la ley como un arma para destruir al adversario político por la vía judicial.*” ROMANO, Silvina Maria (comp.). *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo em América Latina*. Sevilla: Mármol Izquierdo Editores, 2019, p. 19.

⁶⁴ No original: “*lawfare is understood as the strategic use of rights, law and litigation by actors of different breeds to advance contested political and social goals.*” .GLOPPEN, Siri. *Conceptualizing Lawfare*. CMI-UiB Centre on Law & SocialTransformationWorking paper, 2017, p. 6. Available at: https://www.academia.edu/35608212/Conceptualizing_Lawfare_A_Typology_and_Theoretical_Framework.

⁶⁵ OROÑO, Amílcar Salas. *Juristocracia y ámbitos de aplicación em el lawfare brasileño*. In ROMANO, Silvina Maria (comp.). *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo em América Latina*. Sevilla: Mármol Izquierdo Editores, 2019, p. 50-1.

do Inquérito 4781 do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, porém é nítido que a mídia comporta papel fulcral na sua instauração como será exposto nesta dissertação mais à frente. De momento é pertinente destacar que para Glauco Salomão Leite:

O debate sobre o impeachment de juízes do STF adquiriu novos contornos em razão da controvertida decisão tomada pelo Min. Alexandre de Moraes em determinar a exclusão de matéria jornalística publicada em dois veículos de comunicação (site O Antagonista e revista *Crusoé*), o que foi visto por muitos como inaceitável censura judicial. Tal decisão foi proferida em inquérito judicial aberto por determinação do próprio Min. Dias Toffoli para apurar ataques e *fake news* contra membros do Tribunal. A matéria publicada revelava depoimento de Marcelo Odebrecht que ligava o próprio Min. Dias Toffoli a empreiteiros da empresa Odebrecht.⁶⁶

É importante trazer um complemento e contexto para o caso citado. Não se pode ignorar que as leis são utilizadas, corriqueiramente, no meio político como forma de obtenção de ganhos políticos. No entendimento de Aurel Sari, o *lawfare* se faz presente quando da existência do abuso do direito com clara finalidade política, o que extrapola o razoável, chegando a níveis patológicos⁶⁷.

Corolário lógico frisar que no atual estágio democrático é produtor que os Tribunais busquem maior proximidade com os cidadãos. O ponto é saber dosar a exposição excessiva. Inclusive, Recondo e Weber destacam que é reconhecido que o STF é um dos tribunais, se não o mais aberto ao público, do mundo. Pois bem, a transmissão ao vivo pela TV Justiça das sessões trouxe um efeito deveras adverso, qual seja: o acompanhamento imediato das próprias intercorrências e estratégias da Corte, por qualquer cidadão. E, mais: “tal exposição produziu bandidos e mocinhos, protagonistas e antagonistas que trocam de papel ao sabor do humor da audiência. Mais poderosos e célebres do que nunca, os ministros também se tornaram vidraças, alvos do necessário escrutínio da mídia, do público.”⁶⁸

Em síntese, no instante a partir do qual os magistrados e as Cortes deixam de atuar de forma teoricamente neutra e imparcial, expõem o poder judiciário aos ataques de outros setores e atores políticos. Da mesma forma, passam a integrar, de modo deliberado e

⁶⁶ LEITE, Glauco Salomão. Hércules na Encruzilhada? Riscos e Desafios da Jurisdição Constitucional na Era do Legalismo Autocrático. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 460.

⁶⁷ SARI, Aurel. The Juridification of the British Armed Forces and the European Convention on Human Rights: ‘Because it’s judgment that defeats us.’, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2411070.

⁶⁸ RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e suas crises*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. E-book.

consciente, a guerra jurídica, o que pode produzir efeitos nefastos para a estabilidade do sistema democrático.

1.4.1. A ineficiência dos poderes políticos

Aspecto relevante para o correto desenvolvimento deste tópico vem a ser a denominada “megapolítica” tratada anteriormente e que foi bem descrita por Ran Hirschl⁶⁹ como sendo assuntos e temas que comportam ampla visibilidade na sociedade causam comoção social e a polarização política e social entre determinados setores da sociedade.

Pois bem, parece ser possível afirmar que os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo deliberadamente optam por não analisarem determinados temas ligados à megapolítica. Ou seja, criando espaço de atuação ao Judiciário, o qual sofreria para com eventual desgaste perante a opinião pública, “preservando” os demais poderes. Traz-se esse raciocínio pois nas oportunidades em que “[...] quando atores políticos são impedidos de implementar plenamente sua agenda, podem tentar vencer os obstáculos estimulando o exercício ativo do controle de constitucionalidade por um Judiciário que seja simpático à sua agenda”⁷⁰. Sendo interessante, também, verificar a forma pela qual as Cortes atuam, se em regime de autocontenção, para fins de determinação de determinada postura pelos demais Poderes ou se de forma ativista, adentrando à esfera de competência alheia.

Barroso dispõe que nos casos em que o Congresso ficou inerte, é dever do Judiciário atuar, notadamente quando se trata de fins de garantia de direitos fundamentais e que seria dever da Corte atuar nesses casos. O ministro também constata que a “judicialização evidencia, assim, uma deficiência grave no funcionamento da política majoritária, que é aquela conduzida pelos órgãos eletivos — Legislativo e Executivo.”⁷¹ Este tema não passou incólume pela doutrina, que também estudou essa abordagem.⁷²

⁶⁹ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009, p. 146.

⁷⁰ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009, p. 167.

⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020, pp. 201-207.

⁷² Aproveitando o ensejo, producente transcrever o raciocínio exarado Por Vitor Marchetti, a saber: “Nesse cenário emergem um TSE e um STF dispostos a aprovar mudanças substanciais. Se há inoperância no Legislativo, a presença de um agente externo poderia contribuir para tirá-lo da inércia. Se não há disposição concreta no plano político, que o Judiciário então realizasse as mudanças necessárias para corrigir as deficiências do jogo político; deficiências essas, muitas vezes, identificadas pelo próprio Judiciário.” In MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013, p. 217-8.

Ademais, Estefânia Barboza e Katya Kozicki efetuam interessante contraponto, aduzindo que ao contrário do senso comum, pelo qual se interpreta que os atores políticos preferem exercer suas atribuições sem qualquer interferência dos magistrados, a realidade seria exatamente o oposto. A justificativa apresentada é a de que nas situações nas quais os “políticos eleitos não conseguem implementar sua própria agenda política, eles devem favorecer um ativo controle de constitucionalidade por um Judiciário simpático a superar os obstáculos e romper com o status quo”⁷³, e isso somente é viável tolerando Cortes mais ativistas.

Sequencialmente, uma das possíveis explicações para o fenômeno, ao menos em âmbito nacional, pode ser colhida da lição de Ran Hirschl. Isto porque quando o autor preceitua as causas de um poder judiciário belicoso e expansivo, reconhece de antemão que as falhas dos demais poderes são determinantes, afinal “quanto mais disfuncionais ou paralisados forem o sistema político e suas instituições decisórias em uma dada comunidade organizada como Estado de direito”⁷⁴, maior a probabilidade de atuação das Cortes.

Matthew Taylor, ao estudar o jogo de forças político pátrio, observou – em tradução livre – que “o que não foi previsto - e tem sido insuficientemente analisado - é a escolha pelos opositores políticos da via judicial para alcançar os seus objetivos políticos, e como esta escolha tem empurrado cada vez mais os tribunais brasileiros para o vórtice do debate político.”⁷⁵

Além disso, Schmidt Neto vislumbrou os riscos oriundos da inoperância dos demais poderes, tanto ao permitir o crescimento exacerbado do Judiciário quanto à uma real possibilidade de extinção do sistema de freios e contrapesos e real separação de poderes:

Em decorrência das falhas no Poder Legislativo, os Tribunais Superiores têm recebido um grande número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. O problema maior está nas situações em que é declarada a inconstitucionalidade, quando resta um vazio legislativo que, muitas vezes, não é preenchido pelo Poder Legislativo. A fim de solucionar esse problema, o STF tem se manifestado adotando interpretações conforme a Constituição que, por vezes, extrapolam os limites de sua competência, o que implica, na prática, abrir a possibilidade de que o Judiciário esteja a legislar. A consequência mais grave está na aniquilação do chamado controle heterogêneo, isto

⁷³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012, p. 66.

⁷⁴ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009, p. 165.

⁷⁵ TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 3. No original: “*What was not anticipated—and has been insufficiently analyzed—is policy opponents’ selection of the judicial route to achieve their policy objectives, and how this choice has increasingly thrust the Brazilian courts into the vortex of policy debate.*”

é, quem faz as leis é o mesmo que as aplica, configurando um verdadeiro atentado ao Princípio da separação dos poderes.⁷⁶

Ao tratar do instante no qual seja exigido comprometimento em relação ao pacto social e atuação institucional para fins de resguardo da Constituição e da própria manutenção do Estado Social e da democracia em si⁷⁷, Adriana Ancona Faria tece salutar crítica à atuação dos magistrados pátrios:

Nesses momentos conflituosos o Poder Judiciário deve lembrar que sua atuação mais importante consiste em garantir o processo democrático, em respeito à Constituição Federal que deve guardar, e não se colocar como o ator político que não deve ser, fazendo escolhas que não lhe pertencem, além de interferir de forma seletiva e inconsistente no espaço de decisão soberana do povo ou de seus representantes.⁷⁸

Contudo, percebe-se uma aceitação com grande naturalidade da postura jurisdicional fora de seu escopo constitucional⁷⁹, alçando a função jurisdicional a um protagonismo e ausência de controle sem precedentes⁸⁰. Esta, seguramente, não é a orientação mais adequada,

⁷⁶ SCHMIDT NETO, André Perin. A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter*, v. 10, p. 83-86, 2009, p. 86.

⁷⁷ Em uma leitura otimista e teórica, transcreve-se o entendimento de DAWOOD, Yasmin. Electoral fairness and the law of democracy: a structural rights approach to judicial review. (2012), 62 *University of Toronto Law Journal*, p. 522: *A constructive and democratic dialogue between courts and legislatures under a modern bill of rights such as the Charter can improve the performance of both institutions. The independent judiciary can be robust and fearless in its protection of rights and freedoms, knowing that it need not have the final word.*

⁷⁸ FARIA, Adriana Ancona. O Judiciário e a Quebra do Pacto Democrático Estabelecido na Constituição de 1988. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, 486.

⁷⁹ Oportuno destacar que Waldrow percebeu que a própria sociedade possui dificuldade em aceitar a atuação dos mandatários eleitos para a definição de rumos da nação: “As pessoas convenceram-se de que há algo indecoroso em um sistema no qual uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base no governo da maioria, tem a palavra final em questões de direito e princípios. Parece que tal fórum é considerado indigno das questões mais graves e mais sérias dos direitos humanos que uma sociedade moderna enfrenta. O pensamento parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões desse caráter.” WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Trad.: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 5.

⁸⁰ Inclusive, em sua obra, NALINI, José Renato. *A Rebelião da Toga*. 2.ed. Campinas: Millenium, 2008, p. 328-9, defende com ênfase o tema, afirmando que “se o Poder Judiciário é o menos corrompido dentre os poderes, ele precisa honrar o seu papel de controlador não só da legalidade, mas da legitimidade democrática. A metástase do tecido político deve ser neutralizada por um desempenho pró-ativo de cada juiz brasileiro. Ativismo ético, não necessariamente ativismo político. Sem contrariar aqueles que hesitam relegar a ortodoxia positivista e não reconhecem a era pós-positivista em que se deve esperar o inesperado. Alicerçado sobre o positivismo, tem o juiz brasileiro uma Constituição que o legitima a transformar a realidade fática. O pacto vigente o qualifica na condição de agente do poder. Faz mais: confere-lhe o monopólio da decisão judicial [...] É o constituinte, portanto, que arremessa o juiz a assumir esse novo compromisso. Empurra-o a um saudável protagonismo.”

tendo em vista que em regimes realmente democráticos as funções de governar e julgar são mutuamente excludentes⁸¹.

Adiante, John Rawls preceitua que o “poder supremo de um governo constitucional não pode caber ao legislativo, nem mesmo ao supremo tribunal, que é apenas o melhor intérprete judicial da constituição. O poder supremo é detido pelos três poderes, numa relação devidamente especificada de uns com os outros e sendo cada qual responsável perante o povo”⁸². Em outros termos, em um cenário ideal, os ramos agiriam harmonicamente, em prol da coletividade. Porém, não é isto que ocorre na prática, com a assunção de tarefas pelo judiciário.

Conclui-se, desta feita, que quando os Poderes deixam de atuar de forma constante e precisa, relegando suas atribuições ou usurpando as dos demais ramos, o equilíbrio se torna inviável. E ao permitir que o ordenamento não seja balanceado e não cumprimento de preceitos institucionais, o pacto institucional é rompido, desrespeitando tanto os ditames constitucionais quanto a existência de um processo realmente democrático. Esses argumentos reverberam na ineficiência dos poderes políticos no cumprimento de suas funções o que acarreta a intervenção do poder judiciário. No entanto, o protagonismo do judiciário também decorre do atendimento das demandas pelo Estado Social. É o assunto que será tratado a seguir.

1.4.2. O excesso de demandas do Estado Social

Sabe-se que a Constituição de 1988 é extensa, principiológica e programática, comportando uma miríade de direitos e garantias que não se perfectibilizaram no cenário pátrio até o presente instante. A previsão e posterior implementação destas benesses integra o Estado Social.

Paulo Bonavides dispõe que a sua noção advém da superação da contradição existente entre a “igualdade política e a desigualdade social.” Dito isso, pode-se afirmar, com segurança, que o Estado social nada mais seria do que a realização de transformação social e o reconhecimento de direitos à coletividade e através do qual existe um denominado Estado de coordenação e colaboração, que visa “amortecer a luta de classes e promover, entre os

⁸¹ PFERSMANN, Otto. *Positivismo jurídico e justiça constitucional no século XXI*. Tradução e organização: Alexandre Coutinho Pagliarini. Prefácio: Jorge Miranda. Apresentação: Francisco Rezek. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 119.

⁸² RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2.ed. São Paulo: Ática, 2000, p. 283.

homens, a justiça social, a paz econômica”.⁸³ Sem dúvida alguma é um objetivo nobre, mas que encontra dificuldades na sua implementação⁸⁴.

Mauro Cappelletti sintetiza o tema ao destacar que o Estado deixaria de ser um mero protetor, passando a, efetivamente, promover políticas de desenvolvimento. Em suma, não existiria mais uma indiscriminada proliferação legislativa de regras de conduta, mas passou a haver a produção de normas que visem a imprimir transformações na sociedade. Neste aspecto, é oportuno transcrever o conceito elaborado pelo autor:

Tal técnica consiste em prescrever programas de desenvolvimentos futuros, promovendo-lhes a execução gradual, ao invés de simplesmente escolher, como é típico da legislação clássica, entre “certo” e “errado”, ou seja, entre o caso “justo” e o “injusto”, *right and wrong*. E mesmo quando a legislação social cria por si mesma direitos subjetivos, cuida-se mais de direitos sociais do que meramente individuais. Tipicamente, os direitos sociais pedem para a sua execução a intervenção ativa do estado, frequentemente prolongada no tempo. Diversamente dos direitos tradicionais, para cuja proteção requer-se apenas que o estado não permita sua violação, os direitos sociais – como o direito à assistência médica e social, à habitação, ao trabalho – não podem ser simplesmente “atribuídos” ao indivíduo. Exigem eles, ao contrário, permanente ação do estado, com vistas a financiar subsídios, remover barreiras sociais e econômicas, para, enfim, promover a realização dos programas sociais, fundamentos desses direitos e das expectativas por eles legitimadas.⁸⁵

Por certo que a busca tardia pelo bem-estar social na América Latina tem como um de seus paradoxos a elevada desigualdade social, sem ignorar a baixa redistribuição de riquezas e a alocação inadequada dos recursos, o que, inclusive, foi observado por Celia Lessa Kerstenetzky⁸⁶.

Este introito é necessário, para demonstrar qual seria a gênese do *welfare state* e como se dá a sua (in)aplicação no Brasil, com os desafios suportados em território nacional⁸⁷, e o que seriam três principais momentos no país:

⁸³ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 185.

⁸⁴ Na mesma obra é possível vislumbrar que o Estado, nessa perspectiva, comporta múltiplas facetas: “Estado social significa intervencionismo, patronagem, paternalismo. Não se confunde com o Estado socialista, mas com este coexiste. O mundo moderno fê-lo uma necessidade, não importa sob que regime político.” BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 203.

⁸⁵ CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999, p. 41.

⁸⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 156.

⁸⁷ Existe entendimento doutrinário no sentido de que no “caso do Brasil, o Estado desenvolvimentista vocalizou preferencialmente interesses dos grandes proprietários rurais e negócios urbano-industriais; a maioria da população não participou da mudança social.” KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 43.

Em suma, é possível reconhecer três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil: os anos de bem-estar corporativo, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de universalismo básico, compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, prenunciando não sem percalços um universalismo estendido.⁸⁸

Em que pese a Constituição ter sido promulgada há mais de trinta anos, os governantes pátrios não lograram êxito na implementação de suas diretrizes e salvaguardas. Exemplo clássico é o do inciso IV do artigo 7.º, que trata do salário-mínimo⁸⁹. Tem-se que é um caso nítido de ficção jurídica, posto que é fato notório que o valor da remuneração básica não é suficiente para resguardar a efetiva dignidade do cidadão e de sua família⁹⁰.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT é outra situação que demonstra o descompasso entre teoria e realidade. Isto porque, teoricamente, são disposições perenes, transitórias, mas que se estabilizaram pela inércia governamental. Ora, diversos temas ainda não foram regulamentados e consegue-se ir adiante, com a realização de emendas constitucionais constantes ao ADCT.

En passant, por não ser objeto da pesquisa, o sistema brasileiro prevê a Arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF. Em suma, reconhece-se a falha dos mandatários e almeja-se fornecer instrumento para a implementação de políticas públicas relevantes do ponto de vista social.

Seguramente, tem-se que a ineficiência dos demais poderes transfere aos julgadores o papel de implementação de políticas públicas. Isto porque quando instados a fazê-lo,

⁸⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 182.

⁸⁹ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV -salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

⁹⁰ Traz-se o contraponto efetuado pela doutrina, ao compreender que “o Brasil parece finalmente se dirigir para a universalização de seu estado do bem-estar, ainda que de maneira claudicante e não homogênea”. KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 246.

quedaram inertes, resultando no fato de que o judiciário pátrio, ao ser provocado, atuará de forma expansiva, com vistas ao aperfeiçoamento de tal direito.

Outro desafio existente é a denominada teoria da reserva do possível, isto é, pela inexorável existência de limites financeiro-orçamentários, a plena implementação de normas e princípios programáticos nem sempre é possível, por mais que o seja desejável. A sua síntese seria no sentido de que “o indivíduo só pode exigir o que a sociedade lhe pode oferecer em condições razoáveis”⁹¹, o que parece ser o maior desafio para a garantia de avanços sociais em país que possui inegáveis demandas sociais, entretanto com falhas gritantes na eliminação das desigualdades e garantia do mínimo existencial aos indivíduos. Pois bem, à guisa de conclusão, aqueles que se sentem prejudicados, recorrem à tutela jurisdicional, sendo possível que o julgador não observe tais preceitos e determine, mesmo assim, que determinada demanda social seja atendida, mesmo perante a inexistência de recursos para tal finalidade.

Na próxima seção, com o fito de finalizar os argumentos expostos no bojo desta seção, cumpre pontuar como a sociedade de informação afetou a atuação dos magistrados. Na sociedade de informação a informação proveniente da mídia se coloca como uma ferramenta de fácil acesso e crucial para o desenvolvimento social e político. A seguir reflete-se como os julgadores por meio de sua prática jurídica e exposição passaram a sofrer influência dos anseios da opinião pública e da mídia.

1.4.3. A espetacularização da atuação do Judiciário e o papel determinante da mídia

Um ponto de partida para a compreensão do tema seria o papel histórico do poder judiciário como efetiva fonte de informação e de comunicação social. Com o decorrer do tempo e a própria profissionalização da atuação judicial, esta comunicação passou a ser restrita àqueles que efetivamente dominam a linguagem técnica-jurídica, basicamente excluindo parcela expressiva da população em obter acesso aos dados e sua própria compreensão.

Inclusive, este aspecto já foi trabalhado por Boaventura de Sousa Santos, o qual ressaltou, ainda em 2005, que a inclusão de novas tecnologias de comunicação e informação refletem uma sociedade de informação. Possuindo esta como um de seus rumos precisamente

⁹¹ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 193, jan.-mar. 2012, p. 13.

a democratização da justiça e novamente almejando mais informações do sistema judicial e, principal, de forma acessível e inteligível para o grande público⁹².

Contudo, no mesmo texto o autor traz minúcias que demandam reflexão, ao destacar que em contexto de crescimento da influência e do poder da mídia, quando esta passa a dedicar a realizar a denominada mediatização da justiça, as Cortes se mostrariam desamparadas. Isto porque seria possível afetar a legitimidade social e política do Judiciário. Explica-se: Boaventura Santos expressamente ressalta o risco do “perigo da feitura de justiça à medida da opinião pública, ao possibilitar que o elemento opinião pública, que os media ajudaram a formar, ‘entre’ para a sala do tribunal podendo produzir reinterpretções do real no sentido da sua aproximação às expectativas da comunidade.”⁹³ Em outros termos, ter-se-ia uma atuação em franca espetacularização do judiciário, em decorrência da pressão externa provocada pela mídia.

Na seara criminal a influência da mídia já é estudada há tempos⁹⁴. Cervini no longínquo ano de 2003 cunhou a expressão “extravitimização midiática”, reconhecendo que os magistrados sofreram restrições ao seu livre arbítrio e autonomia funcional em decorrência da influência/interferência dos meios de comunicação social.

Também é factível apontar que o Judiciário pode se utilizar da mídia para a defesa de pauta corporativas, o que é trazido por Albuquerque:

O caso da defesa do “controle externo” do Judiciário marca uma relação de interdependência entre mídia e Sistema de Justiça. Em outras palavras, é a primeira vez que a mídia toma para si a defesa de pontos relativos ao funcionamento do Sistema de Justiça, um interferindo no outro. Ironicamente, esse movimento se inverte pouco tempo depois, quando o próprio Judiciário se utiliza da imprensa, colocando uma pauta de extrema aderência popular como o combate ao nepotismo – para legitimar a atuação do CNJ junto à opinião pública, uma forma, portanto, de “blindá-lo” de ataques classistas.⁹⁵

Mais uma abordagem que merece análise é a trazida por Soncin e Silva, quando apontam que a mídia possui condições de reger os rumos da política. Os autores entendem, inclusive, que a influência da mídia acaba interferindo na atuação do Poder Judiciário, uma

⁹² SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005, p. 82-90.

⁹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005, p. 100.

⁹⁴ CERVINI, Raúl. Nuevas reflexiones sobre extravictimización mediática de los operadores de la justicia. *Revista CEJ*, v. 7, n. 20, p. 30-46, 20 mar. 2003, p. 31.

⁹⁵ ALBUQUERQUE, Grazielle. Mídia e Justiça no Brasil: o Mapeamento das pautas históricas de uma nova relação. *Mediapolis–Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, n. 5, p. 51-73, 2017, p. 63.

vez que recai pressão quanto ao órgão quando é demandado para tratar de situações de grande repercussão e que, em diversas oportunidades, sequer estão regulamentadas a contento. Adiante, os tribunais demonstram dificuldade em lidar com a exposição exacerbada franqueada pelos meios de comunicação. Concluem com o seguinte raciocínio: “nos últimos anos, podemos notar que o Poder Judiciário tem desempenhado papel ativo quando da realização de sua atividade jurisdicional, principalmente no que tange a questões de grande repercussão na mídia, estando muito mais exposto e vulnerável à opinião da sociedade.”⁹⁶

Usando como exemplo a situação ocorrida nos Estados Unidos, a pressão da mídia pode estimular sobremaneira a atuação dos atores políticos. Afinal, Donald Trump não apenas buscou cooptar os magistrados para manter o seu projeto de poder, mas também, porque a cobertura da mídia desde o início de sua gestão foi desfavorável, com percentuais na casa de 80%. Portanto, o mandatário, quando acossado pelo fato de os jornalistas sistematicamente o atacarem, não apenas “denunciando – mas também provocando – comportamento violador de normas do presidente”⁹⁷, criou-se um ambiente favorável para Trump poder usar a máquina governamental para acionar o Poder Judiciário e revidar os ataques ou implementar novos, em situação que, evidentemente, não pode ser considerada democrática.

No Brasil o impacto da mídia nos julgamentos já foi analisado pela doutrina, sendo que, inclusive, Barboza narra os seguintes fatos:

Os movimentos crescentes nas redes sociais pelo “fechamento” do STF são inflados, em parte, pela ideia de que o STF estaria contra a operação “Lava Jato”. A ebulição desses ataques se deu quando o STF julgou que casos de caixa 2 ligados a outros crimes são de competência da justiça eleitoral (justiça especializada) e decidiu dar um fim no fundo privado (e bilionário) que a Lava Jato queria criar. A sessão plenária em que o Supremo Julgou esse processo deu o tom da crise política instalada entre Corte Suprema e a operação Lava Jato. O Ministro Gilmar Mendes, chegou a se referir aos procuradores da Lava Jato como: “Desqualificado”, “despreparado”, “covarde”, “gentalha” e “cretino”, afirmando que “o combate à corrupção passou a dar lucro, e acusou a “fundação do Dallagnol de ser uma tentativa oculta de criar um fundo eleitoral. Em reação a isso, Deltan Dallagnol, Procurador da República, afirmou em sua conta no Twitter: “Hoje, começou a se fechar a janela de combate à corrupção política que se abriu há cinco anos, no início da Lava Jato”.⁹⁸

⁹⁶ SONCIN, Angela Carolina; SILVA, Juvêncio Borges. MÍDIA E PODER JUDICIÁRIO: da informação isenta à influência ideológica e política sobre as decisões judiciais. *Revista Húmus*, v. 11, n. 31, 2021, p 541.

⁹⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. E-book.

⁹⁸ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 432.

Recentemente, foi possível observar embate entre o Ministro Gilmar Mendes⁹⁹ e o ex-Procurador da República Deltan Dallagnol¹⁰⁰, denotando a influência da mídia na atuação do próprio magistrado.

Os sucessivos escândalos políticos envolvendo os atores políticos nacionais (p.ex., o Mensalão¹⁰¹ e a Operação Lava Jato¹⁰²) inseriram a Corte no centro do debate e com cobertura da mídia constante, além do televisionamento das sessões de julgamento. Oscar Vilhena Vieira adverte para o risco da erosão da autoridade do STF, em razão de interferências no debate público e ausência de posicionamento efetivo em casos envolvendo conflitos de interesses dos ministros.¹⁰³

Frise-se que estes aspectos parecem refletir a análise efetuada por Virgílio Afonso da Silva e Conrado Hübner Mendes mais de uma década atrás, quando preceituaram que a mera transmissão de sessões e disponibilização de acórdãos na internet não se reflete, necessariamente, em transparência. O que, efetivamente traz transparência é a existência de decisões fundamentadas, sendo que a Corte se mostra muito mais uma somatória de decisões individuais do que uma real posição institucional. Mais: os integrantes do STF passam a agir como celebridades, dirigindo-se ao público externo ao invés de realizar deliberações colegiadas, com o efetivo risco do surgimento de populismo judicial.¹⁰⁴

Com base nas pesquisas e dados disponibilizados, quer seja através dos próprios relatórios do CNJ ou através da doutrina – a exemplo da obra acima citada de Oscar Vilhena Vieira -, é cabível destacar que os magistrados que compõem o STF por diversas vezes não observam preceitos inerentes à LOMAN, quer seja por manifestações extra autos, seja pela utilização da mídia para externar seus pontos de vista ou permitir que os meios de

⁹⁹ “Eu acho que quem quer fazer militância política deve fazê-lo nos partidos políticos. Se eles já faziam antes militância política, estão fazendo apenas uma correção de rumos, filiando-se a um partido e jogando no campo certo. Acho que isso que é o correto”. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/quem-quer-fazer-militancia-politica-deve-fazer-em-partido-politico-diz-gilmar-sobre-moro-e-deltan/>, Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

¹⁰⁰ “É curioso que o ministro [Gilmar Mendes] faça esse tipo de comentário, afinal, ele fala e dá entrevistas sobre temas em julgamento no STF, o que viola a lei da magistratura” e “Se, como ele diz, o lugar para isso é a política, o ministro deve ser coerente e fazer o que defende: se filiar a um partido e trocar a toga pelo voto, para fazer política no campo certo, se candidatando a um cargo eletivo em 2022”. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/12/21/deltan-dallagnol-uol-entrevista-podemos-gilmar-mendes-lava-jato.htm>, Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

¹⁰¹ Escândalo de corrupção ocorrido em 2005 e já explicitado em tópico anterior.

¹⁰² Força tarefa operacionalizada entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, deflagrada em 2014, com o intuito de realizar combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Atingiu diversas empresas estatais, notadamente a Petrobras, e agentes políticos relevantes.

¹⁰³ VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

¹⁰⁴ MENDES, Conrado Hübner; SILVA, Virgílio Afonso da. Entre a transparência e o populismo judicial. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de maio de 2009. Tendências/Debates, p. 3. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1105200908.htm>. Acesso em: 24 jun. 2022.

comunicação ditam os rumos do tribunal. Não é saudável para o regime democrático esse comportamento pirotécnico dos ministros, que pela grande exposição a que estão sujeitos – a exemplo da transmissão de sessões da Corte e entrevistas na TV Justiça – ainda demonstram dificuldade em utilizar a mídia de forma meramente informativa, como instrumento de informação da sociedade.

Antes de finalizar este primeiro capítulo é importante lembrar que o objetivo nesta dissertação é refletir sobre a judicialização da política acerca do controle de constitucionalidade exercido pelo judiciário brasileiro. Para tanto no curso deste primeiro capítulo, destacou-se o tema da judicialização da política, as relações existentes entre a judicialização e a megapolítica. Continuamente, já sob o prisma do cenário brasileiro, foi realizada a diferenciação entre judicialização e ativismo judicial. O ponto subsequente envolveu a exposição sobre as causas para o fenômeno da judicialização dentre elas listou-se aqui a atuação ineficaz dos poderes políticos, o atendimento às demandas do Estado Social, a exposição midiática do judiciário etc. Em geral segundo a literatura pertinente ao assunto se colocam como algumas das causas para a judicialização e conseqüente protagonismo do judiciário brasileiro.

Antes de passar para a análise sobre a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos como um instrumento de judicialização é mister recuperar a premissa desta pesquisa. No próximo capítulo, de acordo com a literatura sobre o assunto descreve-se algumas peculiaridades dos partidos políticos no jogo democrático com ênfase para algumas de suas prerrogativas constitucionais e instrumentos para propositura de revisão constitucional segundo a Constituição brasileira de 1988. Evidencia-se a pertinência do tema pela deferência trazida pelo constituinte de 1988 aos partidos políticos, fortalecendo garantias e atribuições das legendas para a defesa do regime democrático. Igualmente, como o objeto da pesquisa empírica é a análise do comportamento judicial dos partidos em ações diretas, vê-se como pontual estudar o arcabouço doutrinário e legislativo inerentes ao tema. É sobre esse assunto que será tratado a seguir.

2. PARTIDOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA ATRAVÉS DE ADI

De início, é interessante trazer a conceituação do que é considerado um partido político, justamente para que se possa descrever o seu campo de atuação nas democracias com maior precisão.

Paulo Bonavides depreende que a definição mais acurada é o entendimento como “uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.”¹⁰⁵ Já José Afonso da Silva formata conceito com premissas similares, porém com conteúdo mais pragmático, qual seja: “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.”¹⁰⁶

Sequencialmente, como bem destacam Levitsky e Ziblatt¹⁰⁷, compete às legendas o árduo papel de atuação como guardiães da democracia, fato este que além de atrair diverso rol de direitos e prerrogativas, também comporta expressivo ônus, o qual deve ser exercido com parcimônia e sabedoria, afinal devem combater de forma sistemática os extremos. Utilizando o exemplo norte-americano, os estados deixaram de eleger notáveis para o exercício da função de delegados para o Colégio Eleitoral, passando a designar os denominados seguidores partidários, culminando que o dever de guarda da democracia foi transferido do Colégio Eleitoral justamente para os partidos políticos.

Os sistemas eleitorais democráticos, em sua gênese, englobam a existência de legendas e Ginsburg e Huq¹⁰⁸ lecionam que as eleições periódicas e livres constituem o primeiro substrato de um regime democrático, estando diretamente inserida a conclusão de que o perdedor reconhecerá a legitimidade do vencedor e vindo a ser uma democracia, os direitos de liberdade de expressão e associação (intimamente interligados à existência das agremiações) e, ademais, a ocorrência de um arcabouço jurídico que garanta estabilidade, previsibilidade e integridade do Estado de Direito.

¹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 372.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 393.

¹⁰⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. E-book (n.p., cap. 1 e 2).

¹⁰⁸ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018, p. 87.

Complementando o argumento, tem-se que “o direito de voto, embora detido por indivíduos, não tem sentido na ausência de um conjunto de processos e instituições democráticas, tais como eleições, partidos políticos, círculos eleitorais, candidatos, órgãos governamentais, e similares.”¹⁰⁹

Expandido o horizonte já delineado, Quadros preceitua que

As instituições políticas são constituídas pelas normas e pelos procedimentos que possibilitam a repetição, o controle e o desenvolvimento regular e ordenado da luta pelo poder bem como o seu exercício. Esses procedimentos ou normas são constituídos por partidos políticos, eleições, voto, grupos de pressão, opinião pública e liberdades fundamentais (de expressão, de reunião, de imprensa, entre outras) que condicionam o modo como se desenrolam a representação e a participação políticas.¹¹⁰

Ato contínuo, cumpre pontuar o fundamental papel dos partidos políticos para a democracia. Hanks Kelsen afirma que “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos.”¹¹¹

Igualmente, Telmo Vieira Ribeiro ressalta que as legendas invariavelmente estão ligadas à democracia, ao passo que ao se inverter o raciocínio a premissa pode não se comprovar, resultando que a efetiva função das agremiações é a de atuação na condição de “de agentes do processo democrático.”¹¹² E, adiante, ter-se-ia que em situações nas quais inexistem partidos políticos¹¹³, dificilmente seria possível a obtenção de uma democracia. Faz-se a ressalva de que tal perspectiva parte do prisma de um regime efetivamente democrático, excluindo situações nas quais há um mero contorno, sem o respeito real aos ditames democráticos. Os casos de partidos políticos unos podem ser observados como exemplos de ausência de princípios e vivência democrática, inexistindo oposição e confronto de ideias antagônicas.

¹⁰⁹ DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review (October 15, 2012). 62 University of Toronto Law Journal 499-561 (2012), p. 503. No original: “*For example, the right to vote, while held by individuals, is meaningless in the absence of a set of democratic processes and institutions such as elections, political parties, constituencies, candidates, governing bodies, and the like.*”

¹¹⁰ QUADROS, Doacir Gonçalves. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 8.

¹¹¹ KELSEN, Hans. *A Teoria da Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 46.

¹¹² CANCELLIER DE OLIVO, Luiz Carlos; PASOLD, Cesar Luiz (org.). *Dois Teses de Telmo Vieira Ribeiro*. Joaçaba: Editora UNOESC, 2015, p. 22.

¹¹³ Faz-se a ressalva de que tal perspectiva parte do prisma de um regime efetivamente democrático, excluindo situações nas quais há um mero contorno, sem o respeito real aos ditames democráticos e com, p.ex., partidos políticos unos, inexistindo oposição e confronto de ideias antagônicas.

Tanto é assim que Duverger cunhou argumento atrelando o desenvolvimento democrático ao das próprias agremiações, compreendendo que o sufrágio popular e as prerrogativas parlamentares estão intrinsicamente vinculadas, e que ao se perceber a autonomia e poderes conferidos aos entes governamentais, os atores envolvidos no jogo político constataam a necessidade de agrupamento, com o fito de manter os eleitores engajados e fazer com que os candidatos sejam amplamente conhecidos, ainda mais em um cenário no qual houve severa ampliação de direito ao voto.¹¹⁴

Inegável que as agremiações visam “ganhar o poder do Estado e impor uma alocação de recursos através de políticas e instituições estatais. Isto é conseguido através da elaboração de coalizões sociais, o que envolve coordenação durante as campanhas e entre as eleições”¹¹⁵, deixando nítido que as legendas e sua atuação não se extinguem após a realização do pleito.

Concluindo o raciocínio, segundo Peter Mair as agremiações partidárias cumprem na democracia três funções principais: 1-) formação das elites políticas; 2-) governar e 3-) mobilização eleitoral ou da sociedade. Segundo este autor os partidos estão fragilizados no cumprimento da função acerca da mobilização eleitoral.

[A] função classicamente associada aos partidos tem sido igualmente representativa e envolve a articulação e agregação dos interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral. No entanto, esta é actualmente, e cada vez mais, uma função partilhada com outras associações e movimentos não partidários, bem como com os meios de comunicação.¹¹⁶

Portanto, conforme Mair outras instituições sociais como a mídia, movimentos sociais, associações etc., estão substituindo e se tornando mais eficientes que os partidos no cumprimento da função como instrumento de mobilização eleitoral e de defesa das demandas sociais. No entanto, Tarunabh Khaitan traz visão conceitual sobre o tema, ao debater o papel que as legendas deveriam exercer em um mundo ideal, para fins de otimização de suas funções, apontando que uma das principais seria justamente a atuação na condição de intermediários entre um Estado e seu povo, e em tradução livre

Quando desempenham esta função de forma eficaz, os partidos políticos reduzem significativamente quatro informações-chave e custos de transação que de outra forma tornariam impossível a governança democrática: custos de participação

¹¹⁴ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2. ed. Brasília: UnB. 1980, p. 20.

¹¹⁵ LUNA, Juan Pablo; RODRÍGUEZ, Rafael Piñeiro; ROSENBLATT, Fernando; VOMMARO, Gabriel. “Political Parties, Diminished Subtypes, and Democracy.” *Party Politics* 27, no. 2 (March 2021): 294–307, p. 297.

¹¹⁶ MAIR, Peter. 2003. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 167, 2003, p. 283.

política, custos de informação dos eleitores, custos de apresentação coerente das políticas e custos de previsão dos aliados.¹¹⁷

Prossegue o autor com a ressalva de que em sistema saudável a autonomia partidária comportará grande destaque, afinal as agremiações visam, em última instância, representar a vontade popular (quicá, democrática), tanto é assim que a filiação é voluntária e não obrigatória, porém a sua má utilização pode atentar contra a democracia liberal¹¹⁸.

Pode-se dizer, como elevada margem de segurança, a democracia não se basta exclusivamente com o dia das eleições, mas sim demanda engajamento contínuo dos cidadãos, o que se transmuta em trunfo para o sistema como um todo, também revertendo de forma positiva em prol das agremiações partidárias, no seu papel de intermediação entre a vontade popular o Estado¹¹⁹.

Indo adiante, ao estudar a matéria por outro prisma, há autores que sustentam que a ausência de partidos nas democracias como um governo do consenso seria simplesmente um pesadelo. Do ponto de vista do Poder Legislativo, Seth Masket argumenta que seria praticamente impossível a formatação de coalizões pelo consenso para a votação de projetos de lei. Em suma, a existência de uma liderança partidária no Legislativo e de uma estrutura partidária com identidade, aprimora e permite o efetivo exercício do sistema político como um todo.¹²⁰

2.1. A institucionalização dos partidos políticos

Em geral, permite-se a compreensão de que as agremiações partidárias perpassam por três fases em sua evolução em vistas à sua institucionalização jurídica. A primeira caracterizada como política pré-jurídica, a segunda como político-jurídica e, ao final, a

¹¹⁷ KHAITAN, Tarunabh. Political Parties in Constitutional Theory (November 24, 2019). Current Legal Problems (2020 forthcoming), Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3492467> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3492467>, p. 91. No original: “When they perform this function effectively, political parties significantly reduce four key information and transaction costs which would otherwise make democratic governance impossible: political participation costs, voters’ information costs, policy packaging costs, and ally prediction costs.”

¹¹⁸ KHAITAN, Tarunabh. Political Parties in Constitutional Theory (November 24, 2019). Current Legal Problems (2020 forthcoming), Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3492467> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3492467>, p. 90-1.

¹¹⁹ DALTON, Russell J. Political Action, Protest, and the Functioning of Democratic Governance. *American Behavioral Scientist*. June 2021, p. 13.

¹²⁰ MASKET, Seth E. *The Inevitable Party: Why Attempts to Kill the Party System Fail and How They Weaken Democracy*. New York: Oxford University Press 18, 2016.

regulamentação legal das siglas, nos moldes do entendimento de Afonso Arinos.¹²¹ Estas etapas permeiam o processo da denominada institucionalização partidária.

Em conceito formulado ainda na década de 1960, Samuel Huntington nos oferece o enfoque político sobre a institucionalização das agremiações, as quais seriam instrumentos estáveis. Dotadas de coerência em sua atuação, autônomas (isto é, tendo liberdade em sua própria organização e não se submetendo a ordens de terceiros), dotadas de estrutura própria e até mesmo complexa. E, por fim, com grau de adaptabilidade, que viria a ser a capacidade de adequação às pressões sofridas, enquanto governo e enquanto oposição.¹²²

Além disso, a institucionalização nesta visão política determina a previsibilidade da organização, e, por conseguinte, é aceita pelos demais atores envolvidos no processo político, que reconhecem a sua legitimidade de atuação¹²³.

Ainda nesta abordagem destaque para o estudo desenvolvido por Angelo Panebianco, que “a institucionalização é, de fato, o processo pelo qual a organização incorpora os valores e objetivos dos fundadores do partido”¹²⁴, tema que será aprofundado no decorrer do presente tópico.

Ao analisar de maneira mais profunda a estrutura e evolução dos partidos políticos, denota-se a alteração de viés programático e posturas em diversos momentos, situação esta explicitada por Gunther e Diamond:

Os partidos políticos não nascem nem evoluem de maneira contínua, unilinear, e também não convergem em um modelo partidário único. Ao contrário, acreditamos que as mudanças das formas organizacionais, das estratégias eleitorais, dos objetivos programáticos e da orientação ideológica dos partidos sejam produtos de múltiplos processos causais – alguns deles relacionados a processos mais amplos e de longo prazo das mudanças sociais ou tecnológicas, e outros envolvendo o comportamento inovador mais improvável das elites políticas e sociais.¹²⁵

A doutrina demonstra que a partir da segunda metade do século XX com o suposto fim das grandes diferenças sociais e políticas não é mais tão simples as legendas distinguirem-se

¹²¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Política e direito*. Brasília: UnB, 1981, p. 116.

¹²² HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

¹²³ QUADROS, Doacir Gonçalves. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 16.

¹²⁴ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 115. No original: “*la institucionalización es en efecto el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido.*”

¹²⁵ GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral*. Curitiba: TRE-PR, v. 4, n. 1, 2015, p.46.

umas das outras, pela própria homogeneidade de interesses e do eleitorado, como ressalta Mair:

Os partidos políticos contemporâneos têm mais dificuldades em apresentarem-se como muito diferentes uns dos outros, no sentido em que uma das características-chave que anteriormente serviam para os distinguir, um conjunto de identidades organizacionais distintas, também se esbateu. Uma vez que partilham os mesmos eleitorados, os partidos tendem necessariamente a adoptar técnicas similares de organização e campanha. Os partidos aprenderam a imitar os sucessos uns dos outros.¹²⁶

Veja-se que em um cenário de mudanças constantes da sociedade como um todo, o sistema partidário também é alterado. Contudo parece que as agremiações encontram grande desafio, ao basicamente deixarem de ser “um veículo amplamente racional para canalizar as preferências políticas dos cidadãos para uma representação mais emotiva da identidade”¹²⁷ e com conteúdo programático frágil. Tanto é verdade o fato, que é importante transcrever o argumento trazido por Tom Daly:

As principais características das ameaças dos partidos políticos contemporâneos que precisam ser consideradas incluem: sua natureza ambígua; seu tamanho crescente; a subversão dos partidos democráticos por líderes errantes; e a intensificação da influência externa sobre os partidos, incluindo o aumento dos partidos "sombra", o que, argumentamos, é muito mais preocupante do que a influência estrangeira.¹²⁸

Não se ignora que determinadas agremiações atuem na condição de cartéis¹²⁹, ignorando as demandas sociais e deliberadamente se afastando da sociedade, buscando abrigo justamente nos recursos estatais, justamente por estarem no poder e terem condições de controlar o orçamento público. Em suma, os líderes partidários, de forma extremamente restrita, almejam tão somente os seus próprios interesses e não os da população¹³⁰, algo que,

¹²⁶ MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 167, 2003, p. 286.

¹²⁷ DALY, Tom Gerald; JONES, Brian Christopher. Parties versus Democracy: Addressing Today's Political-Party threats to Democratic Rule (April 11, 2019), p. 511.

¹²⁸ DALY, Tom Gerald; JONES, Brian Christopher. Parties versus Democracy: Addressing Today's Political-Party threats to Democratic Rule (April 11, 2019), p. 511. No original: “*Key features of contemporary political party threats that need to be considered include: their ambiguous nature; their growing size; the subversion of democratic parties by errant leaders; and intensifying external influence on parties, including the rise of “shadow” parties, which, we argue, is of much greater concern than foreign influence.*”

¹²⁹ DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review (October 15, 2012). 62 University of Toronto Law Journal 499-561 (2012), p. 512.

¹³⁰ Os sistemáticos escândalos de corrupção sinalizam este aspecto, tal qual noticiado pela mídia diuturnamente. De maneira meramente exemplificativa, algumas reportagens sobre o tema, disponíveis nos seguintes links: <<https://istoe.com.br/corruptos-no-comando/>>; <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/pp-pmdb-pt-e-psdb-sao-os-partidos-com-mais-parlamentares-sob-suspeita/>>; <<https://noticias.r7.com/eleicoes-2016/partido-com-mais-investigados-na-lava-jato-tem-alta-no-numero-de>

inclusive, é observado atualmente em diversos países latino-americanos, dentre eles o próprio Brasil¹³¹.

Estes apontamentos reforçam o argumento de Peter Mair. Posto que, frise-se, por mais que os partidos sejam e são questionados quanto a falhas na representação e na mobilização eleitoral, ainda são assaz relevantes nas funções de formação política do aspirante a vida política e na composição dos governos seja atuando como situação ou como oposição¹³².

Sem embargo, tem-se como fundamental que as legendas operem de forma pontual e correta, situações estas imprescindíveis em prol do bem público central e de uma auto governança democrática.

O bem público domina qualquer consideração particular puramente interna ao partido político. Como resultado, não há uma métrica simples, como a eficiência, para poder integrar plenamente os objetivos momentâneos internos aos objetivos gerais do público. Diante de objetivos concorrentes, as legendas devem, às vezes, pesar sacrifícios difíceis. Por exemplo, atingir objetivos legislativos ou de governança pode exigir a exposição do distrito de candidatos a votos impopulares. Isto, por sua vez, requer considerações derivadas não tanto da preocupação do Teorema de Coasean em minimizar os custos de transação, mas da necessidade de garantir lealdade e voz em vez de sair das agremiações.¹³³

Questão salutar e que não pode ser ignorada é a de que as legendas devem agir com parcimônia no processo de formação política e de recrutamento aspirantes a vida política. Devem impedir que extremistas e demagogos assumam o poder. Nesse sentido o principal teste para as agremiações é rigorosamente a sua atuação quando confrontados por indivíduos antidemocráticos. Não obstante, quando os partidos falham nessa análise, agindo de forma receosa, ignorando alertas ou, pior, de forma oportunista almejando benefício eleitoral e político, o regime democrático estará em perigo. É constatado que o papel das associações

prefeitos-18052019>; <<https://veja.abril.com.br/politica/a-lista-sigilosa-dos-politicos-de-alto-escalao-investigados-pela-receita/>>. Acesso em 09 de mai 2022.

¹³¹ Destaque-se que o tema dos interesses corporativos será explorado no trabalho empírico, através da análise das ações concentradas propostas pelas agremiações perante o STF.

¹³² MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 167, 2003.

¹³³ ISSACHAROFF, Samuel. Outsourcing Politics: The Hostile Takeovers of Our Hollowed Out Political Parties. *Houston Law Review*, v. 54, New York University School of Law, p. 845-880, 2017, p. 854. No original: “The public good dominates any particular consideration purely internal to the political party. As a result, no simple metric, such as efficiency, can fully integrate the internal momentary objectives to the overall public aims. Facing competing goals, parties must at times weigh difficult sacrifices. For example, achieving legislative or governance objectives may require exposing swing-district candidates to unpopular votes. This in turn requires considerations derived not so much from the Coasean concern for minimizing transaction costs but from the need to ensure loyalty and voice rather than exit from the parties”.

falhou de forma cabal – o que reforça a tese de Mair quanto ao papel dos partidos na formação política.¹³⁴

Por certo que é possível admitir que pessoas ou grupos ajam de forma independente na política. Todavia não é lógico nem razoável subestimar o papel e a relevância das siglas como um mero instrumento para atingir o poder, descartando-o na sequência. É possível constatar de forma inexorável a necessidade de existência de uma estrutura partidária organizada e coerente, a qual se prestará para fins de manter o equilíbrio de posturas políticas, com respeito às regras do jogo democrático entre candidatos e políticos, o que somente é possível mediante a existência das associações.¹³⁵

2.2. Os partidos políticos na Constituição de 1988

É inegável a influência e importância dos partidos políticos no Brasil, possuindo determinante papel no desenvolvimento da democracia¹³⁶, especialmente em razão da vedação legal às candidaturas avulsas¹³⁷, obrigando os pretendentes a um determinado cargo eletivo, a se filiarem a partido político.

A Lei Eleitoral (Lei n.º 9.504/97) determina em seu Art. 9.º que “Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.”

Portanto, é possível afirmar que ao passo que o legislador incluiu instrumentos que forcem o candidato a ter vínculo mínimo com a comunidade na qual se candidatará - situação esta consubstanciada através do prazo mínimo de seis meses para domicílio eleitoral -, exigiu filiação partidária de ao menos um semestre antes do pleito¹³⁸.

¹³⁴ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. E-book (n.p., introdução).

¹³⁵ ISSACHAROFF, Samuel. Outsourcing Politics: The Hostile Takeovers of Our Hollowed Out Political Parties. *Houston Law Review*, v. 54, New York University School of Law, p. 845-880, 2017, p. 854-860.

¹³⁶ Conforme explanado com grande propriedade por SARTORI, Giovanni em sua obra *Partidos e sistemas partidários*, p. 46-50, assim como por BOBBIO, Norberto em *O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo*, p. 68.

¹³⁷ Traz-se o pensamento de Salgado et alli, ao afirmarem que “Até que uma emenda à Constituição venha a retirar a exclusividade dos partidos na apresentação de candidaturas, é forçoso reconhecer que os partidos são os protagonistas na arena eleitoral e que, segundo mutação (in) constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), titularizam os mandatos parlamentares.” In SALGADO, Eneida Desiree; SANTOS, Iago Korello dos; BERGONZINE, Wesley Alves. O Novo Já Nasce Velho: breve análise sobre dois movimentos políticos. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 24, n. 2, p. 15–42, 2020, p. 37.

¹³⁸ Apenas destacando que a norma, em sua redação original, previa prazo de 01 (um) ano para ambas as situações. Posteriormente, com a edição da Lei 13.165/2015 o prazo de filiação foi reduzido para 06 (seis) meses e, ao final, a reforma introduzida pela Lei 13.488/2017 equipareu os prazos. Donde se pode concluir que se

Elabora raciocínio Eneida Desiree Salgado dispondo, em tradução literal, que “os partidos políticos são favorecidos pela Constituição com um regime jurídico muito particular”¹³⁹.

Tanto é assim que Orides Mezzaroba ressalta que o artigo 17 da Constituição Federal comporta diversas liberdades às legendas, a exemplo de criação, transformação e extinção, e, adiante, que “em hipótese alguma a vida do partido poderá sofrer interferência externa do Estado, com o objetivo de controlá-los ou, até mesmo, de extingui-los.”¹⁴⁰

Conforme a originária redação constitucional, as siglas precisam comportar caráter nacional, assim como são proibidas de receberem recursos advindos de fontes estrangeiras e/ou a elas serem submetidas, a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e, por fim, funcionamento parlamentar em conformidade com lei a ser oportunamente editada. Ademais, devem ter seus estatutos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral e são pessoas jurídicas de direito privado.

Importante ressaltar que as disposições dos artigos 17 e 14, § 3º, V do Texto Constitucional foram regulamentadas pela Lei dos Partidos Políticos – Lei 9.096/95, sendo a principal exigência efetiva a de que os “programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”, nos moldes do artigo 2.º da legislação *retro* mencionada, sem embargo da vedação de que as agremiações empreguem organização paramilitar.

Ao tratar dos partidos políticos no cenário nacional, Gomes ressalta que “exigência de expressão nacional visa afastar a estruturação de agremiações com caráter meramente local ou regional”, o que almejaria impedir que oligarquias e regionalismo preponderassem no país, o que se reverteria em projeto nacional e coerência e informações condizentes à população¹⁴¹.

Essa discussão perpassa pela origem e formação dos partidos políticos no Brasil, especialmente através de dois pontos que demandam estudos com maior cautela e profundidade. O primeiro deles aborda a inquietação com o fato de as siglas não possuírem

deixou de privilegiar o laço do candidato para com a comunidade e, por conseguinte, com o próprio partido político a que o postulante se filiará.

¹³⁹ SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, p. 107-136, 2020. No original: “*political parties are favoured by the Constitution with a very particular legal regime.*”

¹⁴⁰ MEZZAROBA, Orides. O partido político no Brasil: princípios constitucionais balizadores para criação e funcionamento. In GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). *Direito eleitoral contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.50.

¹⁴¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2016. E-book (n.p., cap. 6, item 6.5).

efetivo conteúdo programático como regra geral. Já o segundo pondera a formação do poder do Estado por meio dos partidos políticos.

Analisando o primeiro ponto, algumas ponderações são adequadas acerca dos partidos serem rasos. Veja-se que mesmo nas legendas que comportem tal conteúdo, o partido atua, na prática, como *catch all*, ou seja, partidos que se limitam a maximizar a captação de votos, com o fito de ganhar as eleições e governar. Claramente centrados na figura de seus candidatos e seus atributos pessoais, agregando a maior possibilidade possível de bandeiras – interesses sociais – contudo sem efetivo conteúdo ideológico, trazendo questionamentos acerca da construção e formação das elites políticas, posto que com atitudes pouco louváveis. Diante disto, surge a dúvida de tais legendas terem condições de efetivamente serem capazes de utilizar a política como mediadora de conflitos¹⁴².

A cooptação de celebridades para figurar como candidatas aos cargos eletivos apenas em vista do efeito multiplicador que seus votos podem trazer à legenda em vista do quociente eleitoral¹⁴³, somada à efetivação de coligações eleitorais entre partidos que não apresentam qualquer similaridade ideológica¹⁴⁴, muitas vezes decorrentes apenas da busca por maior tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, reforçam o caráter *catch all* dos partidos brasileiros, o que acaba por impactar na perda de reputação das legendas, como um todo, perante o eleitorado. Este entendimento é corroborado por Rebello, reconhecendo que o “sistema partidário brasileiro não possui bases sociais fortes” e se denotam com o perfil pegatudo.¹⁴⁵

Ao analisar o cenário pátrio, em um ambiente marcado pela promulgação da Constituição de 1988, Claudia Leitão traçou linhas otimistas, partindo do pressuposto que as siglas estabeleceriam programas hígidos e, por conseguinte, optariam por candidatos alinhados e compromissados para com o programa, as eleições seriam transmutadas de uma mera escolha de mandatários para uma efetiva política governamental. Assim, quando o povo

¹⁴² Ressaltando a existência de pensamentos diversos, a exemplo de Eneida Desiree Salgado, que entende a ocorrência do fenômeno oposto, isto é, se legendas fortemente ideológicas em sociedades fragmentadas e heterogêneas terão maior dificuldade para obtenção de consenso.

¹⁴³ Cabe ressaltar que o quociente eleitoral é aplicável apenas no sistema proporcional de eleições e a sua definição está inserida no Art. 106 do Código Eleitoral, a saber: “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.” Portanto, ele irá definir quais partidos terão o direito de preencher as vagas em disputa.

^S Situação válida até o Pleito de 2018, vez que a partir de 2020 não se mostrou mais possível coligações nas eleições proporcionais.

¹⁴⁵ REBELLO, Maurício Michel. Os partidos políticos: uma evolução de tipologias sob novos contextos. III Seminário Internacional de Ciências Sociais–Ciência Política, Universidade Federal do Pampa. *Campus São Borja (RS)*, Brasil, v. 18, p. 13.

praticasse o direito de voto escolheria tanto o seu representante quanto uma efetiva política de governo, caracterizando um real governo popular, colocando em prática as políticas selecionadas pelos cidadãos¹⁴⁶.

Também é nítida a ocorrência de perda expressiva de voto na legenda (portanto, eleitor não vota no ideal do partido, mas na pessoa especificamente), migração maciça dos quadros (mesmo que o partido de destino comporte bandeiras diversas do anterior) e, até mesmo, as estratégias dos discursos que são formatadas com vistas para os pleitos e não fortalecimento dos partidos¹⁴⁷.

É incontestável que apesar da importância e poderes que os partidos políticos possuem, a utilização não é adequada. Isto porque as legendas não se mostram aptas para contribuir de forma efetiva para o desenvolvimento social e democrático da nação, sendo instrumento frágil, por não possuírem ideias robustas, permitindo o livre tráfego de políticos de uma sigla para outra¹⁴⁸. Este fato não se constata com tanta frequência em democracias mais evoluídas (a exemplo da situação estadunidense), apesar de, em muitas dessas democracias também comportarem um largo espectro de legendas, ponto este que será tratado no próximo tópico.

Esta situação é contemplada por Quadros ao citar Carreirão e Kinzo (2004, p.4),

[...] no período 1988-1989 alguns trabalhos mostraram que cerca de 70% dos eleitores não se identificavam ou não tinham preferência nenhuma por partidos políticos. Esses dados corroboraram prognósticos pessimistas frente ao comportamento do eleitor brasileiro quanto à possibilidade de esse eleitor construir uma identidade partidária com os partidos políticos. Pelo contrário, tais conclusões mostram uma tendência à erosão das identidades partidárias no comportamento eleitoral brasileiro o que favorece a adoção de estímulos personalistas, seja por parte dos eleitores, seja da parte dos candidatos nas disputas eleitorais.¹⁴⁹

A volatilidade do sistema pátrio não pode ser ignorada, e ao se analisar o estudo realizado por Fernando Guarnieri, tem-se que parcela expressiva do eleitorado tende a votar conforme sua preferência ideológica, sendo dividido em três famílias clássicas: esquerda, centro e direita. E ao se analisar as posturas das principais siglas desde 1990, é perceptível que o centro vem a ser posição ideológica dominante, entretanto, o denominado centro não é estático, posto que com alterações ideológicas das agremiações, a ocupação de tal espectro é

¹⁴⁶ LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros* (os dilemas da representação política no Estado Intervencionista). Fortaleza: Tipoprogresso, 1989, p. 76.

¹⁴⁷ QUADROS, Doacir Gonçalves. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 19-20.

¹⁴⁸ O tema também é abordado por KINZO, Maria D'Alva. Partidos, Eleições e Democracia Pós-85. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, 54: 23-41, 2004, p. 31-3.

¹⁴⁹ QUADROS, Doacir Gonçalves. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 22.

constantemente alterada, razão pela qual o acadêmico compreende como essencial o estudo das siglas como famílias e não de forma individualizada, o que, em seu ponto de vista, permite avaliar o comportamento e estabilidade do sistema de forma mais acurada.¹⁵⁰

Sequencialmente, o segundo ponto a ser abordado, é a formação do poder do Estado por meio dos partidos políticos. Como já exposto, os partidos políticos, apesar de nem sempre utilizarem adequadamente as ferramentas que possuem ao seu dispor e de possuírem estatutos frágeis, têm expressiva importância no jogo político e estrutural do governo, tanto é assim que Salgado precisamente destaca que como todas as opções, alternativas, apresentadas aos eleitores são controladas pelas agremiações, o que demandaria a existência no Brasil de um Estado com Partidos, posto que, em tradução livre, “o funcionamento das instituições políticas está essencialmente ligado a um sistema partidário”¹⁵¹.

Esta importância e relevância partidária já foi estudada em âmbito nacional, sendo que se buscou compreender o papel das legendas na agenda parlamentar, podendo ser constatado que eles neutralizam os riscos decorrentes do sistema do federalismo e da legislação eleitoral flexível que incentiva o individualismo dos parlamentares. É nesse sentido que Cheibub et. al. afirmam:

O fato é que os partidos políticos exercem um papel importantíssimo no processo legislativo de tomada de decisão no Brasil. Qual é o mecanismo que permite aos partidos exercerem esse papel? A força dos partidos políticos e a habilidade do presidente de formar coalizões legislativas estáveis são o resultado tanto da maneira como o Congresso brasileiro é organizado quanto da capacidade de o presidente controlar a agenda do Poder Legislativo. Esses fatores neutralizam os incentivos centrífugos gerados pelo forte federalismo brasileiro, combinados com uma legislação eleitoral e partidária permissiva. O Congresso brasileiro é altamente centralizado. A distribuição dos direitos parlamentares no interior do Poder Legislativo favorece decisivamente os líderes partidários, tomados como agentes perfeitos das bancadas partidárias nas decisões de caráter procedimental, tais como solicitações de votação nominal, encerramento de debates e, mais importante ainda, pedidos de urgência na tramitação de um projeto de lei.¹⁵²

¹⁵⁰ GUARNIERI, Fernando. Estabilidade na mudança: famílias de partidos e a hipótese do congelamento do sistema partidário no Brasil (1982-2018). *Política & Sociedade*; Florianópolis vol. 18, ed. 42, (mai-ago 2019), p. 224-249, pp. 233; 236.

¹⁵¹ SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, p. 107-136, 2020, p. 109. No original: “Due to this total control of partisan associations over the alternatives presented to the electorate, there are those who claim the existence of a State of Parties, in which the functioning of political institutions is essentially connected to a partisan system.”

¹⁵² CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, p. 263-299, 2009, p. 290-1.

Do pensamento dos autores é possível destacar a importância de figuras-chaves (líderes partidários) almejando tomada de decisões no Congresso e de seu próprio controle de agenda.

Um aspecto que surge com certo espanto é de que a Procuradoria-Geral da República em parecer exarado no Recurso Extraordinário com agravo n.º 1.054.490 em que se discute a admissibilidade de candidaturas avulsas no ordenamento pátrio, destacou que “apesar da relevância dos partidos políticos para o processo democrático, o art. 60, § 4º, II, da CR não incluiu os partidos na cláusula de eternidade da Constituição de 1988”, o que parece ser um contrassenso, ao ignorar a imperiosidade das agremiações para o efetivo funcionamento das instituições democráticas.

Aspecto salutar e que demanda observação e fiscalização constantes é de que para poder contornar crises no sistema partidário é imperioso o combate, sistematicamente, da corrupção e ausência de transparência dos atos das legendas. Com a efetivação de *accountability* dos atos dos gestores (não se limitando à mera prestação de contas, porém averiguar o cumprimento de preceitos estatutários e legais), acredita-se, também poderá resguardar as agremiações de sua utilização como um feudo de seus dirigentes¹⁵³ e da eleição de oportunistas de ocasião. Com grandes possibilidades de deixar de ser um cenário frágil e permitindo uma real democracia representativa e com agremiações robustas e programáticas.

2.3. A fragmentação partidária e o impacto na judicialização da política

Um aspecto assaz pertinente é o relativo ao nível de fragmentação partidária no sistema partidário brasileiro, o que acaba por fornecer suporte para as decisões proferidas pelos tribunais, na denominada judicialização da política.

Neste primeiro instante, dir-se-á que a judicialização da política engloba a submissão ao crivo do Poder Judiciário de quase a totalidade dos temas relevantes para a sociedade. Da mesma forma, e consequência lógica, tem-se a nítida expansão da competência jurisdicional para a definição de políticas públicas. Ademais, como alguns temas da megapolítica

¹⁵³ Note-se que é prática comum no Brasil que a mesma pessoa ou grupo comande um partido político por longo lapso temporal e é tão expressivo o poder que, recentemente, houve situação no mínimo inusitada, em que dois presidentes nacionais de legendas, mesmo presos, continuarem no comando das siglas.

extrapolam a esfera individual e afetam a coletividade, caminha-se, segundo Hirschl, para uma Juristocracia em que há o deslocamento de decisões políticas para o poder judiciário.¹⁵⁴

À guisa de introdução, não parece preciso definir fragmentação partidária como apenas a existência de múltiplos partidos. Existem outras variantes que merecem destaque, a exemplo do efetivo peso do partido, em outros termos, a sua relevância no cenário eleitoral, podendo efetivamente interferir de forma ativa nos rumos do jogo político. Para o Brasil é assaz comum a utilização do Número Efetivo de Partidos – NEP, que é um índice que permite calcular tanto a quantidade de partidos existentes quanto a sua força (votos e representação parlamentar). Portanto, em síntese, a fragmentação partidária pode ser compreendida como um sistema multipartidário e de legendas frágeis, que não conseguem obter efetivo espaço no Parlamento, razão pela qual buscam a tutela do Poder Judiciário.

Em estudo realizado ainda na década de 1990, logo após a eleição em 1994 de Fernando Henrique Cardoso ao cargo de presidente da República, Jairo Nicolau ao vislumbrar o sistema político brasileiro como um todo, destaca a ocorrência de “multipartidarismo altamente fragmentado, pela ausência de maiorias parlamentares de coalização. Tal combinação é vista como a pior possível pela literatura.”¹⁵⁵ Com base nesta primeira análise já é possível preceituar que o fenômeno não é recente e há algumas décadas produz impactos sensíveis no Brasil.

Ao tratar do cenário pátrio, Sergio Abranches reconhece que as peculiaridades existentes no sistema são indutoras de sistema fragmentado, pontuando que as “características sociológicas do eleitorado, a lógica da representação proporcional com lista aberta e as regras para organização partidária propiciam e incentivam a fragmentação partidária”¹⁵⁶.

Tanto é assim que o Ministro Luís Roberto Barroso, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081 afirmou que o sistema é caracterizado.

[...] pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular. Surgem, assim, as chamadas legendas de aluguel, que recebem dinheiro do Fundo Partidário – isto é, recursos predominantemente públicos – e têm acesso a tempo gratuito de televisão. O dinheiro do Fundo é frequentemente apropriado privadamente e o tempo de televisão é negociado com outros partidos maiores, em coligações oportunistas e não em função de ideias. A política, nesse modelo, afasta-se do interesse público e vira um negócio privado. [...]

¹⁵⁴ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009.

¹⁵⁵ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 100.

¹⁵⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. E-book.

Igualmente, não se trata de situação recente, bastando destacar que em obra da década de 1990, Juan Linz e Alfred Stepan observaram que a transição democrática brasileira e a própria constitucionalização tiveram impacto expressivo na fragmentação partidária. Um dos pontos destacados é de que a própria Constituição de 1988 foi redigida até o seu artigo 77 visando um modelo parlamentarista, o que, sabidamente, não ocorreu e de que o Brasil naquele momento pós regime militar (1964 a 1985) se tratava de uma democracia não consolidada. Continuamente, ressaltaram a escolha consciente por regulamentações que permitiram a proliferação de partidos e siglas sem efetivo patamar para fins de representação no parlamento. O entendimento esposado é a da existência de uma cultura política de identidades partidárias frágeis.¹⁵⁷

Entende-se como prudente efetuar o contraponto de como as legendas se portavam de maneira fragilizada antes mesmo da Constituição de 1988, posto que na denomina República Velha - vigente no Brasil entre 1889 e 1930 -

Os partidos políticos estadualizados não expressavam, em nenhuma ocasião ou crise, a vontade nacional. Não possuíam programas, não eram congruentes, não tinham atuação permanente. Funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais. Neles a força do coronel reproduzida historicamente, em plena madrugada do século XX, a mesma autoridade dos barões feudais da idade média, sendo a República, ao mesmo tempo, uma desigual e injusta federação de oligarquias.¹⁵⁸

A partir da década de 1930 ainda se identifica no Brasil um sistema partidário frágil composto por partidos criados exclusivamente para atender aos interesses políticos e eleitorais de determinadas lideranças políticas. Assim ocorreu entre 1937 e 1945 em que os partidos brasileiros foram banidos no governo autoritário do Estado Novo e entre 1945 e 1964, apesar de ser um período democrático os partidos no Legislativo representavam aos interesses de suas lideranças conservadoras. Entre 1964 e 1980 o sistema imposto pelo regime militar no país foi o bipartidário que manteve fragilidade partidária e a prática política partidária personalista. Sanson alerta que a inexistência de coerência e coesão entre os partidos e ideologias, dará margem para personalização do poder, instante no qual a população não mais

¹⁵⁷ LINZ, Juan José; STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 183-4.

¹⁵⁸ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antônio. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB, 2002, p. 263.

votará em ideias ou programas, pelo contrário, fará a opção “por um dirigente ou personagem, configurando a prática do star system na política”.¹⁵⁹

É possível questionar se existe relação entre o nível de fragmentação das legendas e o maior espaço do tribunal para a tomada de decisões que sejam consideradas mais controvertidas, vislumbrando, também, o cenário da constitucionalização abrangente.

Não sem razão que David Samules e Cesar Zucco externaram preocupação com o cenário, acarretando a fragilidade das legendas perante os eleitores¹⁶⁰, o que por certo impacta tanto no desenvolvimento do sistema democrático quanto na gestão interna partidária. Isto pode ser facilmente constatado em conformidade com o prelecionado por André Marengo

Assim, parece haver evidência de que a memória do voto e o julgamento retrospectivo dos representantes são mais eficazes, ou possuem menores custos de informação, em contextos de competição majoritária para postos executivos. Provavelmente, prerrogativas constitucionais, combinadas aos recursos financeiros e administrativos à disposição do Poder Executivo, contribuam para tornar sua ação mais capaz de ser isolada e mensurada retrospectivamente em seus efeitos reais sob a forma de utilidades para o eleitor com menor informação disponível. Nesse ponto, o problema passa a ser a probabilidade de que essa condição possa gerar um *coattail effect*, ou seja, de que a disposição do eleitor para premiar ou punir ocupantes de postos governamentais contamine positivamente sua predisposição para o voto legislativo, recompensando ou penalizando incumbentes por sua associação com a coalizão governamental ou, alternativamente, com as bancadas de oposição.¹⁶¹

Em outras palavras, com a fragmentação exacerbada o eleitor passa a ter menos informações acerca dos partidos, deixando de avaliar corretamente os parlamentares, notadamente permitindo que aqueles que não realizem trabalho efetivo em prol da população possam se perpetuar no poder, ao passo que nas candidaturas majoritárias, centralizadas em uma pessoa, estas possam vir a ser o efetivo fiel da balança para a alteração da composição do parlamento.

Complementando o acima exposto, Doacir Gonçalves de Quadros dispõe que o sistema partidário brasileiro na primeira década do século XXI pode ser observado como fluído ou não consolidado, não sendo as legendas efetivamente institucionalizadas, o que faz com que o voto do eleitor deixe de ser ideológico e passe a ser personalista. E em um cenário

¹⁵⁹ SANSON, Alexandre. A fragilidade do partido político no cenário brasileiro. *Revista JurisFIB*, v. II, p. 13-31, 2011, p. 22

¹⁶⁰ SAMUELS, David; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. *Partisans, anti-partisans, and non-partisans: voting behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 19. No original: “*Since the return of democracy in the 1980s, observers have lamented the extreme fragmentation of Brazil’s party system and the weakness of parties in Brazilian voters’ minds*”.

¹⁶¹ MARENCO, André. Desempenho eleitoral, voto partidário e responsabilização nas eleições legislativas brasileiras. In INÁCIO, Magna Maria; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 305.

que ainda alia altos índices de abstenção eleitoral, o risco de indivíduo demagogo ocupar o poder é expressiva e assaz preocupante.¹⁶²

Ao abordar o tema da fragmentação, Kinzo analisa que esse dado, isoladamente, não seria problemático, passando a ter relevância ao se constatar que não se consegue distinguir precisamente as legendas no país, a saber:

A fragmentação do sistema partidário não seria um problema para o funcionamento da democracia caso não afetasse a inteligibilidade do processo eleitoral, isto é, a capacidade de o sistema produzir opções claras para os eleitores, permitindo-lhes escolher com base em seu conhecimento sobre os partidos ou sua identidade com eles. O problema é que no Brasil a intensa fragmentação partidária está acompanhada por uma pequena inteligibilidade do processo eleitoral. Em geral, um sistema partidário fragmentado tende a ter partidos de contornos mais definidos, alicerçados em algum tipo de clivagem social, regional ou política, proporcionando aos eleitores opções mais estruturadas e diferenciadas na disputa eleitoral. Isso não é o que ocorre no caso brasileiro, dado que a maioria dos partidos, como organizações distintas, não possui contornos claramente definidos.¹⁶³

Não apenas isso, quando as legendas são frágeis ou mal estruturadas, não mais sendo capazes de representar e conectar de forma efetiva para com a população, seu público-alvo, abre-se espectro de atuação para os denominados grupos de pressão (isto é, o exercício do *lobby*), situação na qual estes grupos passam por transformação de suas funções, “tornando-se verdadeiros atores institucionais, tal qual ressaltado por Pier Luigi Petrillo, que também dispõe que esse cenário demanda a estipulação de regras claras e adequadas, sob pena de incorrer e permitir o afloramento e instalação de sistema corrupto e com preponderância de tráfico de influência.¹⁶⁴

Existem diversos fatores que devem ser levados em consideração ao se tratar da fragmentação partidária, um deles a que ocorre no âmbito do Legislativo. Neste instante socorre-se ao entendimento esposado por Maria do Socorro Sousa Braga, que tendo em vista o cenário de redemocratização no Brasil pós 1988 e a evolução política nacional há:

[...] uma legislação partidária extremamente permissiva quanto à organização e funcionamento dos partidos e um sistema eleitoral fraco, marcado por mecanismos como a permissão tanto para realizar coligação para os cargos proporcionais, quanto para a troca de legenda e o número exacerbado de candidatos concorrentes, estariam

¹⁶² QUADROS, Doacir Gonçalves. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 18.

¹⁶³ KINZO, Maria D’Alva. Partidos, Eleições e Democracia Pós-85. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, 54: 23-41, 2004, p. 31-2.

¹⁶⁴ PETRILLO, Pier Luigi. Partidos políticos e grupos de pressão. In CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 300.

na raiz de uma estrutura institucional que incentiva a multipartidarização e a fragmentação excessiva.¹⁶⁵

Analisando alguns dos efeitos advindos da fragmentação partidária, Scott Mainwaring depreende que a ausência de vínculos entre partidos e interesses organizados é geradora de severa personalização das legendas, estimulando o voto em pessoas e não em ideias, notadamente pelo foco da campanha ser o candidato e não partido, bem como o elevado número de candidatos.¹⁶⁶ Seguindo o raciocínio do mesmo pesquisador, a existência dos partidos frágeis (*weak parties* em inglês) acarretam uma combinação de indisciplina e insubordinação no âmbito do Congresso, fruto de partidos sem efetiva expressão e ideologia clara, descentralizados, permitindo autonomia robusta do parlamentar, o qual teria ciência de que não seria punido por descumprir eventual determinação partidária.¹⁶⁷

Inclusive, a própria judicialização também é fator relevante para o tema, como uma das consequências da fragmentação, aspecto este que já fora abordado pela doutrina, tendo sido reconhecido que quanto mais fragmentado um sistema o é, “maior é o empoderamento do Judiciário.”¹⁶⁸

A Resolução TSE 22.610 editada com base em julgamento, no mínimo, controverso da Suprema Corte impactou no papel das legendas no cenário nacional, tendo em vista ter criado hipótese de perda de mandato com lastro em fidelidade partidária e ao fazer isso, basicamente estimula a saída dos mandatários nos períodos denominados de janelas partidárias, o que demonstra o casuísmo e inocuidade da medida, sendo preciso o entendimento esposado pela doutrina¹⁶⁹:

[...] ou seja: apesar da decisão judicial de que o eleitor vota em partidos e não em candidatos, isso não foi incorporado ainda pelo eleitorado. Possivelmente descrentes de associações políticas que pouco têm a dizer sobre ideologias políticas e programas efetivos de governo, menos ainda sobrepropostas de instituições estatais, que não exercem internamente a democracia que dizem defender, os eleitores ainda

¹⁶⁵ BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002*. São Paulo: Humanitas, 2006, p. 202.

¹⁶⁶ MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001, p. 128.

¹⁶⁷ MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press, 1999, p. 136-7.

¹⁶⁸ BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 28, n. 73, p. 1-22, dez. 2020, p. 7

¹⁶⁹ Além disso, claramente criou hipótese para alteração de legenda sem a perda de mandato, sendo esta a da criação de novo partido político. Basta ver que dos atuais 32 partidos ativos no Brasil, 8 foram criados posteriormente à Resolução TSE 22.610. Informação disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>, Acesso em 28 jun. 2022.

escolhem o candidato. Pode não ser o mais adequado para a visão perfeccionista do Poder Judiciário, mas é a prática democrática brasileira.¹⁷⁰

Notório que aquele que entende não possuir voz dentro da legenda buscará outra para satisfazer os seus anseios e projeto político próprio, tanto é assim que o Congresso Nacional buscou forma de burlar o posicionamento exarado pela Corte Eleitoral, através da Lei 13165/2015, a qual alterou a Lei dos Partidos Políticos, acrescentado o artigo 22-A, que contém disposição em seu inciso III que permite que os detentores de mandato eletivo (proporcional) possam se desfiliar sem qualquer penalidade, reiterando descompromisso para com legendas robustas, coesas e estruturadas.

Em suma, tem-se tanto uma quantidade expressiva de legendas no poder quanto a ausência de conteúdo programático e coesão das siglas de maior expressão, e tendo as agremiações acesso aos recursos públicos (Fundo Partidário) têm maior facilidade em se manter no poder, principalmente em um cenário brasileiro recorrente desde 2010 que comporta a existência concomitante de mais de 30 (trinta) partidos de forma simultânea e com dificuldade de apresentar efetiva diferenciação entre si.

2.4. O espaço constitucional de acesso ao Judiciário franqueado aos partidos políticos

Em decorrência do papel assegurado às agremiações para acesso ao judiciário, também se faz imprescindível analisar o posicionamento de tal ramo do poder, para mensurar o impacto de seus atos nas ações e posturas dos atores políticos, dentre eles os partidos políticos.

Em um prisma teórico, atinente à constitucionalização, Khaitan dispõe que esta almeja “elevantar uma questão acima dos caprichos da política partidária, entrenchando-a. Uma política constitucional é a política do Estado, e não apenas a política de um determinado governo”¹⁷¹, cenário este que seria assaz democrático e ideal, entretanto percebe-se que do ponto de vista prático dificuldades elevadas na implementação do tema.

¹⁷⁰ SALGADO, Eneida Desiree; BERNARDELLI, Paula. A inocuidade da reforma política a fórceps? ou a escolha do eleitor antes e depois da Resolução nº 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral? ou, ainda, como diria o poeta, "os lírios não nascem das leis". *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, v. 5, p. 1, 2011.

¹⁷¹ KHAITAN, Tarunabh. Political insurance for the (relative) poor: How liberal constitutionalism could resist plutocracy, *Global Constitutionalism*, 8:3, 536–570, 2019, p. 549. No original: “*Constitutionalisation seeks to elevate an issue above the vagaries of partisan politics by entrenching it. A constitutional policy is the policy of the state, rather than merely the policy of a particular government.*”

Um aspecto que não pode ser ignorado é justamente a constitucionalização abrangente do cenário brasileiro, como tratado no primeiro capítulo desta dissertação e que impacta diretamente na atuação do Judiciário e, ver-se-á aqui em específico o impacto sobre as legendas no jogo político. Pois bem, ao se debruçar sobre o tema, Oscar Vilhena Vieira cunhou o termo “supremocracia”, que, em primeira análise, serviria para a Corte Suprema implementar políticas públicas e resguardar minorias, entretanto, a “equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de discricionariedade atribuído ao corpo político para tomar decisões políticas relevantes foi reduzido.”¹⁷²

Continuamente, Vieira, ressalta que o Supremo é instado a agir na condição de um “tribunal arbitral de causas políticas” e que

A politização da jurisdição do STF também é uma consequência direta da expansão do acesso ao Tribunal em relação ao período constitucional anterior. Ao autorizar novos atores políticos relevantes, como partidos e governadores, a propor diversas ações constitucionais — conforme disposto pelo artigo 103 da Constituição Federal —, o Supremo se transformou em muitas circunstâncias numa espécie de câmara de revisão de decisões majoritárias a partir da reclamação daqueles que foram derrotados na arena representativa.¹⁷³

A revisão de decisões ao STF se infere da legitimação ativa atribuída aos partidos políticos para a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), por meio do art. 2.º, VIII da Lei 9.868/99 e art. 103, VIII da Carta Magna. E diferentemente dos demais legitimados à propositura das ADI, o partido político sequer precisa comprovar pertinência temática para agir, o que lhe franqueia grande espaço de atuação perante o Judiciário.

Inclusive, tal debate já se encontra há muito superado, através de julgamento realizado pelo Plenário da Suprema Corte no bojo da ADI 1.407 MC de relatoria do Ministro Celso de Mello. Não apenas isso, a ampliação do rol de legitimados pela Carta, em que pese a Suprema Corte ter delimitado que instituições não políticas somente podem agir em matérias que efetivamente sejam de seu interesse, basicamente acarretou multiplicação sensível da quantidade de demandas propostas, impactando no próprio andamento regular dos trabalhos do Supremo Tribunal Federal.¹⁷⁴

Da conjunção da norma constitucional e do posicionamento firmado pelo STF, é possível vislumbrar que muitos aspectos políticos podem vir a ser discutidos por meio de

¹⁷² VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

¹⁷³ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

¹⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 125.

Ações Diretas de Inconstitucionalidade, manejadas pelas próprias legendas. Não é raro que partidos derrotados nas votações realizadas nas casas legislativas, busquem impedir a concretização de mudanças legislativas, deslocando a discussão de temas eminentemente políticos para o Poder Judiciário.

Essa conclusão é adotada por Luiz Werneck Vianna, ao ressaltar que os opositores, sistematicamente, utilizam o instrumento da ADI como forma “complementar de disputa política e de exercício da oposição, mais utilizada pela esquerda, mas igualmente mobilizada pelo centro e pela direita.”¹⁷⁵

Pode-se dizer que a classe política adota o denominado jogo duro constitucional de Mark Tushnet¹⁷⁶, que pode se dar em forma de preservar ou alterar o *status* político¹⁷⁷. Isto é, aqueles que detêm o poder tendem a agir de forma defensiva, ao vislumbrarem o risco de serem retirados do poder utilizam expedientes para manterem suas posições, ao passo que os minoritários buscam alterar a sua posição, com a finalidade de tomar o poder, consolidação esta que tem como uma das possibilidades justamente a utilização do Judiciário em seu benefício.

Dando suporte ao argumento acima, Cerqueira Neto¹⁷⁸ formula raciocínio contundente ao dispor que o elevado número de partidos no sistema pátrio denota eventual fragmentação política, como argumentado na seção anterior. Ainda, dispõem que tal fenômeno possui relevância para a judicialização da política e de que tão somente a eleição de apenas um parlamentar é suficiente para a propositura de ações diretas. Porém, não seria preciso o

¹⁷⁵ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007, p. 69.

¹⁷⁶ TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. *The John Marshall Law Review*, vol. 37, p. 523-553, 2003, p. 528-9.

¹⁷⁷ Para fins de contextualização no cenário brasileiro e reforçando o argumento do denominado jogo duro constitucional, é salutar a leitura do texto de Limongi e Figueiredo, que sintetizando o cenário de crise trouxeram o seguinte raciocínio: “O fato é que o segundo governo Dilma se mostra incapaz de propor políticas para debelar a crise econômica, agravando ainda mais o quadro. Na realidade, indeciso e incapaz de formular uma política consistente, o governo acabou sendo bombardeado pelos dois lados, tanto pela direita quanto pela esquerda. Para além da oposição, o governo Dilma enfrentava dificuldades em seu próprio campo, tanto em sua relação com o PT quanto com os partidos que formavam a sua base de apoio, em especial com o PMDB, cuja ação, como se sabe, sob a batuta da dupla Temer–Cunha, seria decisiva para o encaminhamento final da crise do governo Dilma”, in LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 79-97, 2017, p. 92.

¹⁷⁸ CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *Como pensam os Ministros do STF? direito, política e guarda da constituição no pós-1988*. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 71-2.

argumento da Corte Suprema em afirmar que a culpa pela judicialização exacerbada é das legendas e do espaço constitucional a elas garantido¹⁷⁹.

Contrariando a posição apresentada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Arguelhes e Ribeiro¹⁸⁰, em análise de comportamentos individuais e não colegiados, preceituam que a atuação de membros da Corte serviu como balizador para a atuação das siglas. Esta atuação pode se dar quer seja pelo controle da agenda do tribunal (a exemplo da sistemática utilização de pedido de vista dos autos e, quiçá, definir quando determinado julgamento ocorrerá) quer por declarações à imprensa fora dos autos. Podendo, ademais, ser dito que “ação individual de ministros dissuadiu, encorajou ou até viabilizou algumas estratégias de atores políticos”. Em outras palavras, os líderes e os integrantes de uma sigla partidária, como um todo, agirão de forma mais estratégica, agindo conforme o posicionamento já externado pelo STF e seus membros anteriormente, basicamente, tendo o condão de moldar o processo político.

Um tema assaz caro ao direito brasileiro é a ausência de segurança jurídica efetiva, e Barboza corretamente relaciona a absurda litigiosidade no judiciário pátrio à ausência de preceitos claros acerca da vinculação de precedentes exarados pelos tribunais superiores, traçando o seguinte raciocínio:

A insegurança se dá na medida em que questões de conteúdo moral e político, sobre as quais não há consenso por parte da comunidade, acabam sendo decididas por um poder não eleito pela população. Para além disso, a insegurança jurídica também vem sendo sentida na medida em que os Tribunais brasileiros não se preocupam em garantir uma coerência às suas decisões, nem em respeitar os precedentes dos Tribunais Superiores, ademais, mesmo as Cortes Superiores não respeitam sua própria construção jurisprudencial.¹⁸¹

Adiante, pode-se dizer, inclusive, que os atores políticos possuem papel relevante no momento da indicação de membro da Suprema Corte. Partindo do pressuposto acima traçado, ao indicarem e conseguirem aprovar o ingresso do magistrado na Corte, ter-se-á a

¹⁷⁹ Digno de referência o clássico raciocínio formulado por Robert Dahl quanto ao papel político das Supremas Cortes (especificamente a estadunidense): “to consider the Supreme Court of the United States strictly as a legal institution is to underestimate its significance in the American political system. For it is also a political institution, an institution, that is to say, for arriving at decisions on controversial questions of national policy. As a political institution, the Court is highly unusual, not least because Americans are not quite willing to accept the fact that it is a political institution and not quite capable of denying it” in DAHL, Robert Alan. *Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker*. *Journal of Public Law*, v. 6, p. 279-295, 1957, p. 279.

¹⁸⁰ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 14.

¹⁸¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

possibilidade de um único ministro atuar de forma contrária à maioria existente dentro do próprio STF. Podendo também impedir mudanças do *status quo* político, com possibilidades de vir a ser um veto enquanto tal indivíduo compor o quadro do tribunal, o que, indubitavelmente, altera a própria *ratio* constitucional, sendo uma subversão das regras do jogo pelas próprias legendas¹⁸².

À guisa de conclusão, o tema comporta inegável interesse prático. Ao se depreender que a utilização sistemática do jogo duro constitucional (*constitutional hardball*) impacta diretamente o comportamento da Corte e dos atores políticos envolvidos. Não pode ser ignorado o relevante aspecto de que em um Tribunal Constitucional assaz dividido como o brasileiro, envolvido em polêmicas e em constantes disputas internas e com o grande poder advindo das decisões individuais (monocráticas). Deve ser sopesado que em algum instante o tribunal realizará o seu próprio “jogo”, não colaborando para com os demais poderes¹⁸³.

Tratou-se até aqui segundo a doutrina política e jurídica que uma das instituições fundamentais para o regime democrático são os partidos políticos. De forma crítica foi argumentado sobre o papel de guardiães que os partidos ocupam no regime democrático, além de imprescindíveis para o aperfeiçoamento do sistema como um todo. Outro ponto abordado até aqui perpassou pela organização e evolução das agremiações, e do seu ápice, a institucionalização. Em específico ao Brasil, em que pese o protagonismo político e democrático dado aos partidos pela Constituição de 1988, não se pôde furtar a efetuar a análise sobre a fragmentação partidária que impacta diretamente na atuação das legendas e no sistema político brasileiro.

Pode-se averiguar que o fenômeno da personalização das legendas é acentuado no Brasil.

Pontuou-se também aqui as formas pelas quais os partidos podem judicializar a megapolítica, quer seja para demarcação de posicionamento quer seja para atacar o opositor político. Relevante, ainda, o aspecto de os partidos se aproveitarem do fato da larga utilização de decisões monocráticas, o que comporta ação já calculada pelos integrantes das siglas. A seguir, nas próximas seções inicia-se o estudo empírico, da atuação concreta do STF decorrente das ações diretas propostas pelos partidos políticos.

¹⁸² ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 29.

¹⁸³ TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. *The John Marshall Law Review*, vol. 37, p. 523-553, 2003, p. 537.

2.5. A análise da experiência jurisprudencial: a judicialização pela ADIs entre 2016-2018

O objetivo nesta dissertação é refletir sobre a judicialização da política acerca do controle de constitucionalidade exercido pelo judiciário brasileiro. Foram vistas no primeiro capítulo algumas das causas que a doutrina no direito e na ciência política apresentam sobre o fenômeno da judicialização da política. Entre uma das causas está o assunto tratado há pouco e que mostrou algumas das peculiaridades do sistema partidário e dos partidos políticos brasileiros reverbera para o aumento da judicialização da política no país. Neste capítulo executar-se-á a análise empírica. Ela será sobre a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos entre o período de 2016 e 2018 e levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF). Pretende-se nesta análise responder a três questões. Dentre os partidos de oposição e de situação, quais se utilizam com mais frequência do uso das ADI? As pautas defendidas hodiernamente pelos partidos políticos é uma variável explicativa para a mobilização dos partidos acerca dos pedidos que eles fazem de ADIs para a revisão jurisdicional? A ausência de conteúdo programático dos partidos políticos causa o enfraquecimento das legendas e conseqüentemente acarreta deslocamento de parcela do poder político para o Poder Judiciário. De que forma o STF responde às demandas de ADIs propostas pelos partidos entre 2016 e 2018? O Judiciário decide de forma em autocontenção ou de forma ativista?

Argumenta-se como hipótese que os partidos que formam a oposição no Legislativo se utilizam com mais frequência da judicialização da política no tocante ao uso da ADIs. Tal comportamento dos partidos da oposição é explicado em virtude de se colocarem como minoria no Legislativo e buscam o poder judiciário para intervier por meio do controle de constitucionalidade e da revisão judicial. Deste modo os partidos políticos agem estrategicamente na defesa de seus interesses no jogo político. Nessa circunstância investigar-se-á a segunda hipótese de que as pautas relativas às revisões judiciais solicitadas pelos partidos políticos por meio das ADIs se coadunam com as pautas descritas em seus estatutos e conteúdos programáticos (bandeiras). Isto indica o alinhamento entre o discurso e a prática política do partido no Legislativo. E, por fim, testar-se-á a terceira hipótese que sustenta que as características do sistema partidário brasileiro como, por exemplo, a ausência de conteúdo programático dos partidos políticos, o enfraquecimento das legendas desloca parcela do poder político para o poder judiciário, o qual passa atuar de forma ativista em assuntos relativos à judicialização da megapolítica.

Para fins de verificação das hipóteses e recorte temporal, serão lastreadas as ações diretas federais (excluindo a apreciação de eventuais ADI estaduais) de autoria dos partidos políticos entre os anos de 2016 e 2018¹⁸⁴. A análise das ADI(s) propostas pelos partidos políticos, será por meio da construção de tabela e posterior análise crítica comparativa entre os pedidos e as ideologias pregadas pelas agremiações. Ao final, para fins de localização temporal, a pesquisa empírica se encontra atualizada até a primeira quinzena do mês de junho de 2022. De antemão, pontua-se que buscar-se-á efetuar a inserção das legendas dentro do espectro político, utilizando como ponto de partida – apesar de não ser completamente preciso – o modelo formulado pelo libertário David Nolan e posteriormente aprimorado por Marshall Fritz, denominado Diagrama de Nolan.

Quanto o recorte temporal escolhido para análise sobre as ADIs levadas ao STF pelos partidos é a título de introdução que se refere ao período da presidência de Michel Temer (MDB - Movimento Democrático Brasileiro) que compôs a chapa presidencial encabeçada por Dilma Rousseff (PT - Partido dos Trabalhadores) para as eleições de 2010 e 2014, sendo que ambas as empreitadas foram exitosas.

Igualmente, após a conclusão do singular processo de impeachment em 2016 sobre a presidente eleita Dilma Rousseff, Temer assumiu o poder, passando a ser presidente efetivo do Brasil e não mais interino durante o afastamento da então presidente. Apenas para fins de recorte temporal para a presente pesquisa, na data de 12 de maio de 2016 houve a assunção à função de presidente interino e em 31 de agosto de 2016 foi realizada a posse de Temer na condição de presidente da República.

O mandato de Michel Temer no governo federal foi relativamente um período curto e comportou alta polarização (posto ser de fácil constatação os seus adversários políticos). Apenas para fins de contextualização histórica e temporal, constata-se aumento da polarização no cenário pátrio desde o pleito de 2002, a qual teve um de seus ápices justamente nas eleições de 2014. Esta eleição presidencial culminou na reeleição da chapa Dilma Rousseff/Michel Temer e teve resultado assaz próximo e questionado por setores da sociedade.

Apesar de comportar uma coligação expressiva, Dilma Rousseff perdeu sustentação política rapidamente em seu segundo mandato, não tendo apoio do Congresso Nacional. Como resultado, a pressão para início de um processo de *impeachment* foi extremamente

¹⁸⁴ Ressalte-se que o trabalho empírico de coleta e análise de conteúdo possui como marco temporal de atualização a data de 15 de junho de 2022.

forte. Uma vez que a então presidente havia isolado o seu vice e não mantinha boa relação com o deputado federal Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados (2015-2016). Temer e Cunha dois líderes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e as articulações entre eles junto ao Congresso Nacional se colocam como uma das várias causas para a ascensão de Temer a presidência e o impeachment de Dilma Rousseff.

2.5.1. Análise sobre as ADIs levadas ao STF

O sistema pátrio, conforme já explicitado, permite simples utilização e manejo das ADI pelas agremiações partidárias, não comportando grandes ônus os riscos o insucesso nas medidas. Por certo que isto impacta na atuação dos grupos de pressão, assim como dos atores políticos na escolha de suas estratégias.

Complementando este raciocínio, Rogério Arantes preceitua que “a judicialização da política constitucional por partidos políticos costuma ser um segundo *round* da luta travada no parlamento, e por isso predominam as ações das siglas de oposição que, derrotadas pela maioria governista, recorrem ao tribunal.”¹⁸⁵

Oscar Vilhena Vieira alerta que em um prisma de constitucionalização abrangente e com largo espectro de competências e facilidade de acesso ao STF, permitiu o surgimento de elevada litigiosidade constitucional. Em suma, “qualquer movimento mais brusco dos administradores ou dos legisladores gera necessariamente um incidente de inconstitucionalidade, que, por regra, deságua no Supremo.”¹⁸⁶

Esta afirmação pode ser corroborada com base em estudo conduzido por Luiz Werneck Vianna, Marcelo Baumann Burgos e Paula Martins Salles. Os pesquisadores concluíram que a utilização indiscriminada do instituto “produz por si mesma um efeito judicializador, na medida em que provoca uma internalização do controle constitucional na produção normativa.”¹⁸⁷ E, além disso, esta situação acarreta postura interventiva do Supremo Tribunal, que passa a julgar de forma reiterada contra decisões tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito federal.

¹⁸⁵ ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Coord.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3.ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2015, p.

¹⁸⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

¹⁸⁷ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007, p. 79.

Com base no estudo realizado pelo grupo de pesquisa Supremo em Pauta da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas - FGV, pode-se dizer que o Partido dos Trabalhadores (PT) é uma sigla que sistematicamente utilizou as ADI, isto sem entrar na esfera de pertinência e uso político do instrumento, visto que desde a promulgação da Constituição até o final do ano de 2016, a sigla propôs praticamente 200 (duzentas) demandas¹⁸⁸, assim como é a que mais utilizou a via da ação direta no período abrangido no estudo.

Utilizando a mesma fonte de dados, evidentemente que durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) o PT deixou de ser um dos principais utilizadores do instituto, afinal detinham a presidência e o poder como um todo a nível federal, postura diversa da adotada, por exemplo durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), existindo uma proporção de propositura de ADI de mais de 15 (quinze) vezes enquanto oposição. Nos governos controlados pelo PT, tem-se que o maior proponente de ADI foi o Democratas (DEM), seguido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Quanto aos dados levantados nesta pesquisa é possível constatar que 20 (vinte) agremiações partidárias utilizaram as ADIs para fins de preavalcimento de seu posicionamento. Frise-se que neste aspecto não é efetuado juízo de valor quanto ao teor das ações e os atores que as manearam. Da mesma forma, os partidos não atuaram, necessariamente, de forma conjunta nem integravam um bloco unido de oposição ao governo. Pelo contrário, alguns dos partidos que propuseram ADIs integraram a base de apoio ao então presidente Michel Temer, a exemplo do DEM, PTB, PP e PSD.

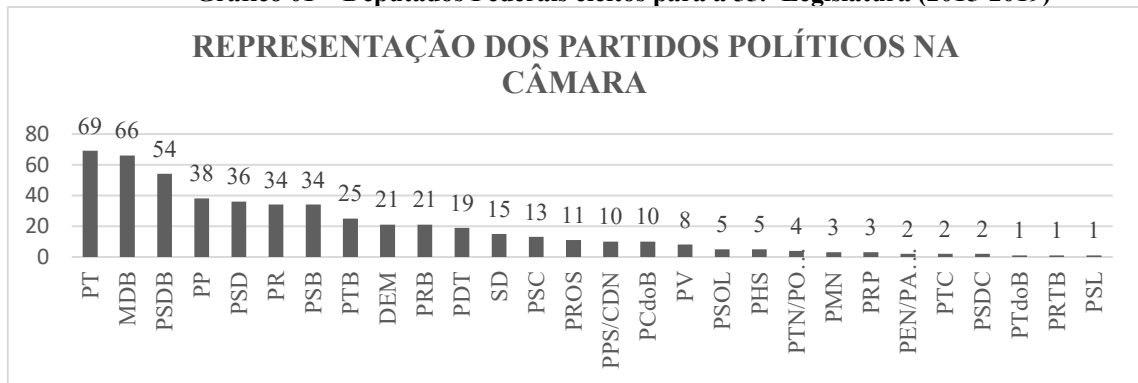
Também houve confronto com o banco de dados elaborado por Jeferson Mariano da Silva¹⁸⁹, o qual catalogou todas as ADI distribuídas no Brasil de 1988 até o final do ano de 2017. Pontue-se que o batimento se fez exclusivamente para fins revisão e confirmação do cômputo correto das ADI propostas no período.

Igualmente, para facilitar a mensuração de dados, tem-se que a coligação "Com a Força do Povo" era composta pelas seguintes siglas: PT, MDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS e PCdoB. Essa informação possui significado expressivo, posto informar quais legendas compunham, originariamente, o núcleo duro de apoio à mandatária do governo federal, Dilma Rouseff, alvo do processo de *impeachment* em 2016.

Outro dado salutar é o das bancadas eleitas no pleito de 2014, o que permite mensurar a relevância e quantidade de eleitos por cada uma das legendas:

¹⁸⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

¹⁸⁹ MARIANO SILVA, Jeferson. Jurisdição constitucional no Brasil (1965-2017). Banco de dados. Harvard Dataverse, 2018.

Gráfico 01 – Deputados Federais eleitos para a 55.^a Legislatura (2015-2019)

Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados¹⁹⁰

As bancadas permitem uma mensuração inicial – que será explicitada sequencialmente – daqueles que compuseram a oposição e a situação no período temporal situado entre 2016 e 2018. Dentre o apoio ao governo, exsurge naturalmente o PMDB, partido de Michel Temer, e tendo como principais aliados o PSDB, DEM, PTB, PP e PSD. Já a oposição foi capitaneada, principalmente, pelo PT (partido de Dilma Rousseff), PDT, PCdoB, PSOL, PSB e REDE. Efetivamente, de leitura do gráfico acima não consta a REDE, justamente pelo fato do partido ter sido formalmente criado em momento posterior, sendo que parcela expressiva de sua bancada fora eleita pelo PSB.

A seguir inicia-se o teste sobre a primeira hipótese nesta dissertação de que acerca da revisão jurisdicional os partidos de oposição se utilizam no tocante das ADIs com maior frequência do que os partidos governistas. Isto porque os partidos que formam a oposição no legislativo adotam tal comportamento em virtude de se colocarem como minoria no legislativo forçando-o pela busca do auxílio do poder judiciário para prevalência de seus interesses como oposição.

Para se confirmar esta hipótese a pesquisa foi realizada através de levantamento de dados, junto ao site do Supremo Tribunal Federal, para fins de localização de todas as Ações Declaratórias de Inconstitucionalidades manejadas pelas agremiações partidárias. Ressalte-se que, propositalmente, visando atingir o escopo da pesquisa, foram excluídas as ADI manejadas contra atos estaduais.

¹⁹⁰ Dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados em 26 de outubro de 2014 e disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/443728-com-base-menor-novo-governo-dilma-ficara-mais-dependente-de-outros-partidos/>, acesso em 07 de janeiro de 2022.

O ponto de partida deu-se mediante a utilização da planilha disponibilizada pelo tribunal em sua página inicial, no campo “Controle Concentrado em Tramitação”¹⁹¹, primeiramente com a pesquisa das demandas em trâmite. Posteriormente, fez-se a conferência numérica para que fossem evitados equívocos.

Exemplificando, quanto ao ano de 2016, a primeira ADI pesquisada foi a de número 5521 e a última a 5641 e assim sucessivamente para os demais anos, sendo a última distribuída durante a gestão Temer a de número 6055. Portanto, no período alvo da presente pesquisa, foram distribuídas, ao total, 534 (quinhentas e trinta e quatro) ações diretas de inconstitucionalidade, sendo 70 (setenta) pelos partidos políticos. Tem-se, então, que do total desta espécie de ação específica para controle de constitucionalidade concentrado, pouco mais de 13% (treze por cento) foram manejadas pelas agremiações.

Observe no quadro a seguir que contém as ADIs propostas pelos partidos entre maio de 2016 a dezembro de 2018. Os dados no quadro 01 mostram em específico as propostas contra atos exarados pelo Governo Federal (Poder Executivo) e pelo Legislativo Federal:

Quadro 01 – Relação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de autoria dos partidos políticos durante o período 2016-2018

PARTIDO	NUMERAÇÃO DAS ADI PROPOSTAS 05/2016 - 12/2018
Partido dos Trabalhadores (PT)	5551, 5687 , 5712, 5715, 5727, 5748, 5787, 5841, 5941, 5942 e 6006.
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	5553, 5599, 5668, 5680 , 5716, 5809, 5901, 5915, 5970 e 6009.
Partido Social Liberal (PSL)	5567 , 5749, 5756 e 5795.
Democratas (DEM)	5538 , 5947 e 5948.
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	5543, 5627, 5636, 5729, 5738, 5821, 5881, 5911, 5937, 5970 e 5993.
Partido Popular Socialista (PPS), atual Cidadania (CDN)	5708.
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	5862 e 6037.
Rede Sustentabilidade (REDE)	5685, 5709, 5808, 6044.
Podemos (PODE)	5759, 5922 , 6047 e 6048.
MDB	
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	5687 , 5769, 5846 e 6024.
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	5658, 5701, 5714, 5755, 5802 e 5884.
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	5980.
Partido Progressista (PP)	5526 e 5922 .
Patriota (PATRI), anteriormente Partido Ecológico Nacional (PEN)	5920.
Solidariedade (SD)	5326 , 5586, 5632, 5791 e 5933
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	5855.
Partido da República (PR)	5527, 5621.
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	5577.
Partido Verde (PV)	5538 .
Partido Social Cristão (PSC)	5526 .
PSDB	
Partido Social Democrático (PSD)	5619.

Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor

* As ADI que estão em negrito foram propostas de forma conjunta por mais de uma legenda¹⁹²

¹⁹¹

Informação disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/adi_tramita%C3%A7%C3%A3o.xlsx, acesso em 06 de janeiro de 2022.

¹⁹² Neste caso 05 ADIs foram propostas por 2 ou mais partidos, a saber: a-) PSOL e PSB na ADI 5970; b-) DEM e PV na ADI 5538; c-) PSC, SD e PP na ADI 5526; d-) PP e PODE na ADI 5922; e e-) PT e PCdoB na ADI 5687.

De acordo com os dados acima se pode observar que o PT e PSB propuseram no período 11 ADIs, cada um, seguidos pelo PSOL com 10, PDT com 6, o Solidariedade com 5 e o PCdoB com 4. Inicialmente pode-se presumir acerca destes dados que os partidos de oposição ao governo federal e no legislativo federal foram os que mais encaminharam ADIs ao STF.

A distribuição, em números absolutos, é a seguinte:

Gráfico 02 – Quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelos partidos políticos durante o período 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Este gráfico permite visualizar, em primeira análise, que partidos que se inserem no campo opositor tendem a se utilizar mais das ações diretas, ao passo que três dos principais partidos que sustentaram o governo (PSD, PMDB e PSDB) ou não a utilizaram ou de forma ínfima.

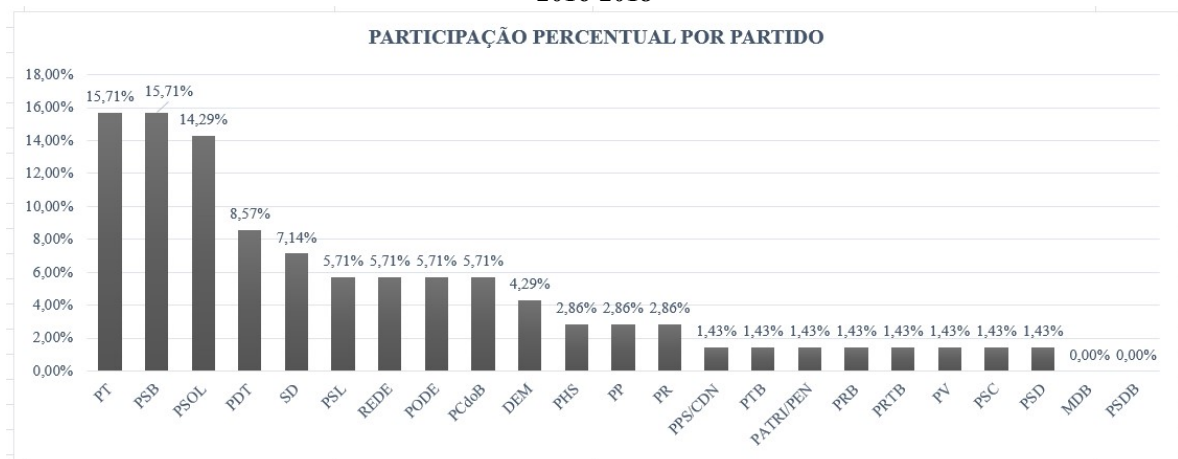
Para fins metodológicos, aponta-se que em determinados casos as legendas atuaram de forma conjunta. Neste caso 05 ADIs foram propostas por 2 ou mais partidos, a saber: a-) PSOL e PSB na ADI 5970; b-) DEM e PV na ADI 5538; c-) PSC, SD e PP na ADI 5526; d-) PP e PODE na ADI 5922; e e-) PT e PCdoB na ADI 5687. Porém, as ADIs foram contabilizadas de forma unitária para cada uma das agremiações. Igualmente, houve o descarte de casos nos quais as siglas ingressaram nos feitos na condição de *amicus curiae*, isto é, grosso modo, na condição de terceiro interessado que integra a relação jurídica processual, mas não participa da relação jurídica processual existente, contribuindo oferecendo subsídios que possam servir como base para decisões dos tribunais. Ou seja, não provocaram a atuação jurisdicional, mas apenas aderindo à situação preexistente.

Nem todas as ADIs foram manejadas contra dispositivos legais exarados enquanto Michel Temer ocupava a presidência. Entretanto, é possível constatar que parcela significativa

foram inseridos no ordenamento jurídico pátrio, ao menos, durante os mandatos de Dilma Rousseff.

Para uma leitura harmônica e confronto dos dados contidos na tabela acima, apresenta-se o percentual de ADI proposta por cada agremiação no período alvo do estudo:

Gráfico 03 – Distribuição percentual de ADI propostas conforme os partidos, durante o período 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Crível concluir que os partidos que propuseram mais ações diretas integram o bloco de oposição, ao passo que o núcleo duro governista ou se absteve ou as utilizou com parcimônia. A leitura natural é de que PT, PSB, PSOL e PDT integram a oposição, enquanto (P)MDB, PSDB, PSD, PP e DEM estavam em alinhamento na situação.

Ressalte-se que o bloco de oposição propôs um total de 35 ADI, sendo justamente 50% das ADI propostas no período. De outro lado, os partidos alinhados ao governo propuseram 7 ADI, totalizando 10% do universo analisado. Faz-se o destaque da atuação conjunta das siglas na propositura de ações diretas.

Tem-se que nem o MDB – Movimento Democrático Brasileiro nem o PSDB se utilizaram da via da ADI durante o governo Temer. O fato comporta singela explicação: a-) o MDB vinha a ser justamente o partido do mandatário, não sendo lógico que a sigla demandasse contra atos por si mesmos efetivados e b-) o PSDB participou da base de sustentação do governo, o que também permite concluir que não iria contra atos de seus próprios pares.

Outro aspecto que chama atenção é o elevado número de ADI propostas pelo PSB – Partido Socialista Brasileiro. O que pode ser explicado pelo fato de que desde o ano de 2017,

após as delações premiadas realizadas pelos empresários Joesley e Wesley Batista¹⁹³, a agremiação expressamente declarou sua oposição ao governo Temer.¹⁹⁴

Dentre os resultados coletados, também é possível observar que a REDE - Rede Sustentabilidade propôs considerável número de demandas. Esta também não é uma surpresa, uma vez que a legenda externou sua oposição ao governo ainda antes do afastamento de Dilma Rousseff¹⁹⁵.

Um adendo que merece explicação: parcela relevante dos parlamentares da REDE foram eleitos pelo PSB. Isto porque a legenda somente conseguiu registro em 2015 e o grupo capitaneado pela presidenciável Marina Silva integrou os quadros do PSB – especialmente no pleito de 2014 - enquanto o registro não fora concedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Interessante constatar, ademais, que o PSL – Partido Social Liberal, apesar de ter elegido apenas um deputado federal em 2014, também se mostrou um litigante expressivo. Note-se que antes da filiação do então parlamentar e presidenciável Jair Bolsonaro em 2018, a sigla era considerada nanica, tendo encerrado a legislatura 2015-2019 com oito parlamentares tão somente em decorrência de mudanças realizadas pelos parlamentares nas denominadas janelas partidárias.

Portanto, restou devidamente comprovada uma das hipóteses da presente pesquisa, qual seja: a de que os partidos que formam a oposição comparados aos governistas se utilizam com mais frequência da judicialização da política acerca das ADIs para a prevalência de seus interesses. Os dados empíricos levantados no bojo do presente trabalho e em suporte das pesquisas já efetuadas evidenciam tal situação.

Pode-se creditar a explicação quanto ao posicionamento e comportamento das agremiações de oposição em virtude da ausência de maioria nas Casas Legislativas, forçando a busca do Poder Judiciário para prevalência de suas ideologias e interesses.

¹⁹³ Escândalo político que eclodiu no mês de maio de 2017. Envolveu os controladores da *holding* J&F gravação de ligação telefônica mantida entre Joesley Batista e Michel Temer, envolvendo supostas propinas para integrantes do próprio governo e para o então deputado Eduardo Cunha, para que este permanecesse calado sobre assuntos que poderiam prejudicar o governo, notadamente firmar eventual delação premiada. A divulgação do áudio trouxe grande insegurança ao mercado, com queda expressiva da Bolsa de Valores – B3 no dia subsequente. Igualmente, isto acarretou investigações contra Michel Temer e diversos pedidos de *impeachment*, tendo havido a dúvida se o então mandatário concluiria o seu mandato de presidente.

¹⁹⁴ Informação disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/psb-troca-temer-pela-oposicao-e-quer-eleicao-direta/>, acesso em 07 de janeiro de 2022.

¹⁹⁵ Informação disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/nem-dilma-nem-temer-nova-eleicao-e-a-solucao/>, acesso em 07 de janeiro de 2022.

2.5.2. Discussões críticas sobre o papel das agremiações partidárias no manejo de ADI

Antes de passar para o teste da segunda hipótese no tópico seguinte, é importante destacar que foram realizados estudos como veremos a seguir que asseveram sobre a atuação das legendas perante as Cortes como forma de estratégia política, afinal o custo político na propositura da demanda via ADI é relativamente baixo. Notadamente ao se constatar ausência de êxito a agremiação não terá de arcar com ônus sucumbenciais nem com efetivo desgaste com seus apoiadores, haja vista que se trata de demandas que hodiernamente possuem tramitação pouco célere.

Ao se debruçar sobre o regime ditatorial de Vargas - Estado Novo (Constituição de 1937) -, Francisco Vianna já observara, em seu entender, erro histórico relevante adotado pelo constituinte pátrio. Isto porque teria ocorrido equiparação entre os partidos políticos brasileiros e aos das grandes nações em que perduraria uma efetiva democracia, utilizando a Inglaterra e os Estados Unidos como paradigmas. Em suma, a mácula que parece persistir até os presentes dias como mostrado no capítulo anterior, é o da ausência de efetivo programa real das siglas, tendo a atuação lastreada em meros programas formais¹⁹⁶.

Em princípio, não se pode ignorar o fato de que se trata de via de acesso limitado. A Constituição de 1988 e a Lei 9868/99, que regulamenta o tema, trazem o rol de legitimados para a propositura das ADI, em seus artigos 103 e 2.º, respectivamente. O rol contempla o Presidente da República; as Mesas da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas/Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governadores de Estado/Distrito Federal; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional e, ainda, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Possível constatar, de antemão, a deferência concedida às agremiações para fins de controle concentrado de constitucionalidade.

Não só isso: existe classificação doutrinária e jurisprudencial acerca dos legitimados ativos, existindo os denominados universais e os especiais, os quais precisam comprovar a pertinência temática entre a norma impugnada e suas atividades.

Utilizando como paradigma o julgado da ADI 1407 MC de relatoria do Min. Celso de Mello, a Suprema Corte compreende que os partidos são legitimados universais, garantindo amplo espectro de atuação, tendo a Corte preceituado a Corte que as legendas que possuam

¹⁹⁶ VIANNA, Francisco José de Oliveira. *O idealismo da Constituição*. São Paulo. Companhia Editora Nacional, Coleção Brasilianas. 1939, p. 181.

representação no Congresso Nacional “podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática.”

É interessante o raciocínio formulado por Matthew M. Taylor ao se debruçar sobre o sistema brasileiro, preceituando que em diversas oportunidades o intuito dos partidos, via o uso das ADIs por exemplo não é o de obtenção de vitórias judiciais, mas, sim, preponderantemente, questionar as políticas públicas adotadas pelos governantes. O objetivo por vezes é conclamar a opinião pública a perceber eventuais ilegalidades cometidas procedimentalmente, sem contar a tentativa de desmerecimento de políticas que necessitem de engajamento e/ou apoio majoritário. A conclusão é pontual e precisa, vez que (em tradução do autor) ao se “contestar a política no bojo das Cortes, por outras palavras, pode ser possível assegurar uma vitória política sem realmente alcançar uma vitória legal”¹⁹⁷.

Esta afirmação é corroborada por Cerqueira Neto ao citar estudo elaborado por Costa e Benvindo em 2014

Os dados sugerem o uso estratégico da judicialização pelos partidos menores, que combinam a possibilidade de provimento provisório com uso estratégico do controle como mecanismo de pressão e visibilidade. Numa palavra: os partidos minoritários judicializam certas demandas para marcar posição e chamar atenção.¹⁹⁸

Em estudo clássico, Vianna *et alii* ressaltam que aspecto que merece atenção detalhada, “é a bolha de crescimento dos partidos considerados nanicos, que assumem um momentâneo protagonismo no cenário das Adins, especialmente entre 2000 e 2001.”¹⁹⁹

Este fato²⁰⁰, inclusive, será analisado no bojo do próximo tópico.

¹⁹⁷ TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 10. No original: “*But actors on the losing end of policymaking may also use legal tactics even when they realistically see little hope of a legal win. Defeated policy players may litigate to cast doubts about policy, draw public attention to supposed procedural miscarriages, or otherwise discredit policies bearing majoritarian support. By contesting policy in court, in other words, it may be possible to secure a political victory without ever achieving a legal victory.*”

¹⁹⁸ CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *Como pensam os Ministros do STF?* direito, política e guarda da constituição no pós-1988. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 72.

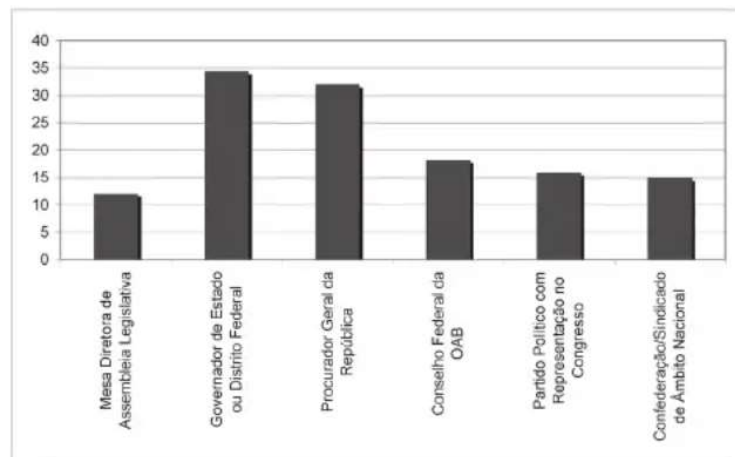
¹⁹⁹ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007, p. 68.

²⁰⁰ É cabível e pertinente o debate acerca da legitimidade de atuação das legendas ditas nanicas em ações de controle concentrado. Isto é, como não possuem muitos parlamentares eleitos, o seu caminho natural de atuação para prevalência de suas pautas é justamente o Judiciário, tendo em vista atuarem em minoria no Congresso Nacional. Todavia, pela extensão do tema e dever de pesquisa pontual e efetiva, entende-se que o ideal é que seja tratado em trabalho autônomo, o que se intenta realizar em momento oportuno.

Esta conclusão é reiterada em estudo posterior, elaborado por Tomio e Robl Filho, no qual se constata que a eficácia das demandas é relativamente baixa, especialmente na seara federal. Isto denota que o uso da judicialização através do controle concentrado junto ao STF pelos partidos é, na prática, uma estratégia adotada pelos integrantes da oposição (normalmente minoritários), almejando preceituar suas “posições ao eleitorado e promover custos políticos e eleitorais ao governo”²⁰¹

Inclusive, estes não seriam os únicos estudos a comprovarem o baixo índice de êxito nas ações de controle concentrado envolvendo as agremiações²⁰², tendo Barbosa *et al*, constatado que o índice é próximo dos 15%, denotando que a utilização de ADIs entre os anos 1988 e 2010 é muito mais política do que realmente lastreada em fundamentos eminentemente jurídicos. Observe o gráfico a seguir.

Gráfico 04 – Êxito em ADI distribuídas no período 1988-2010 com base nos legitimados para tal finalidade



Fonte: Barbosa, Carvalho e Gomes Neto, 2010, p. 149²⁰³.

O principal dado a ser demonstrado do gráfico acima é o do reduzido percentual de êxito das ações diretas propostas pelos partidos, posto ser constatado que o percentual de êxito era próximo de 15%.

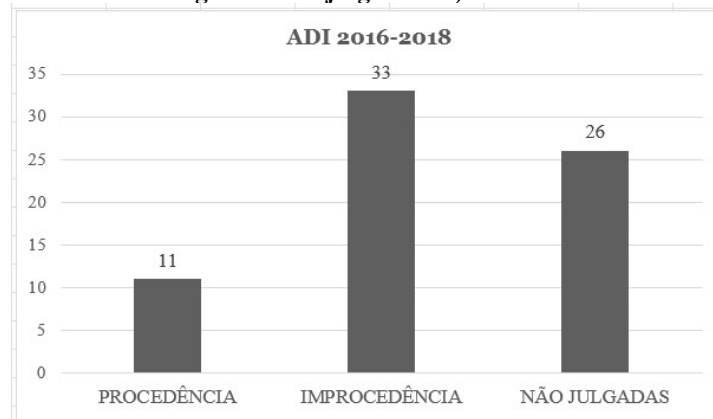
²⁰¹ TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Empirical legal research: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF. In VESTENA, Carolina Alves; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (Coord.). Direito e experiências jurídicas: debates práticos. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 115.

²⁰² Apenas faz-se o necessário esclarecimento de que os autores focaram o trabalho atinente à legislação estadual e não federal.

²⁰³ BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ermani, GOMES NETO, José Mário Wanderley. *Rule of Law* e qualidade legislativa: Evidências do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Ano 47, n. 186, abr/jun, 2010.

Após essas observações iniciais sobre o uso estratégico que os partidos fazem do judiciário, quanto ao objeto desta pesquisa as ADIs propostas pelos partidos entre 2016 e 2018 ao STF é relevante fazer um destaque. Do universo analisado na presente pesquisa quantas ações diretas já foram julgadas procedentes ou improcedentes e quantas pendem de julgamento, nos moldes? Observe o gráfico abaixo:

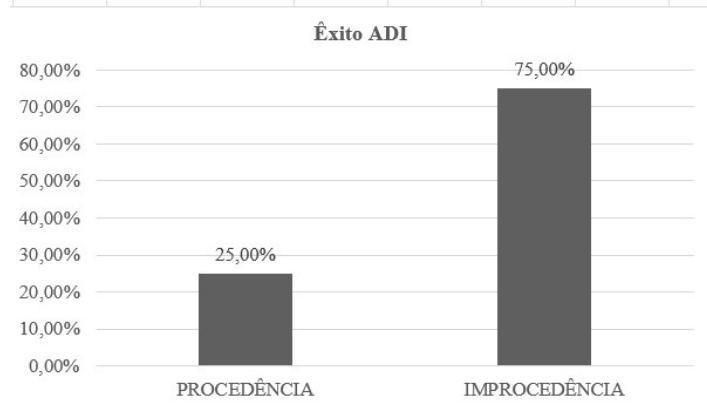
Gráfico 05 - Total de ADI propostas durante o período 2016-2018 e seus resultados (finalizados ou aguardando julgamento)



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Salutar pontuar que parcela substancial das ações diretas sequer teve seu julgamento finalizado até o presente instante, apesar da lei de regência preceituar que o adequado seria a finalização do julgamento (notadamente quando da concessão de medida cautelar) no prazo máximo de cento e oitenta dias.

Inspirado no estudo de Barbosa, Carvalho e Gomes Neto, no gráfico a seguir apresenta-se os dados relativos as ADIs entre 2016 e 2018 contendo percentual de êxito das ADI propostas. Ademais, para fins metodológicos, considerar-se-á a procedência parcial como êxito. Em que pese a legenda não ter obtido o resultado inicialmente almejado, houve prestação jurisdicional positiva. Foram excluídas deste cômputo as ADI que ainda não tiveram o seu julgamento finalizado (conforme explicitado anteriormente, até a data de 15 de junho de 2022), bem como as que não foram recebidas ou as que foram julgadas como prejudicadas, serão reputadas como improcedentes. Segue a representação gráfica:

Gráfico 06 - Percentual de êxito das ADI propostas pelos partidos políticos durante o período 2016-2018

Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

De análise do gráfico acima, tem-se que 75% das ações diretas julgadas foram improcedentes, reforçando o argumento de reduzido êxito e sugere eventual uso político do instrumento pelos partidos de oposição.

A utilização desenfreada do instrumento, como forma de obstar políticas públicas e atos governamentais²⁰⁴, não passou despercebida pelos integrantes do Poder Legislativo, o que pode ser verificado mediante a atuação do deputado federal Augusto Coutinho (Solidariedade-PE). O parlamentar apresentou o Projeto de Lei 566/2021, que possui como intento limitar ao número de 02 (duas), anualmente, a quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade que as agremiações partidárias poderão propor. O tema aguarda análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), porém é assaz relevante observar a justificativa trazida pelo parlamentar, a saber:

Ocorre que muitas das questões governamentais e legislativas estão sendo levadas ao exame do STF por partidos políticos sem a necessária discussão no Congresso Nacional. E o que é pior: a elaboração e a execução de políticas públicas e a tramitação de proposições legislativas estão sendo paralisadas pela Corte Constitucional com base em decisões monocráticas (pelo Ministro relator) e provisórias, mas que se estendem por vários anos, prejudicando parcela significativa da população. De certa forma, nestes casos, está havendo usurpação de competências basilares do Parlamento e do Poder Executivo pelo Poder Judiciário, motivado por partidos políticos com baixa representação no Congresso Nacional. Por isso, faz-se necessário que haja um filtro mínimo na proposição de ações constitucionais de controle concentrado por parte de partidos políticos junto ao STF, com vistas a evitar a multiplicação desnecessária de processos sem fundamentação jurídica mínima e a paralisação de atividades governamentais e legislativas legítimas.

²⁰⁴ Esta linha argumentativa parte do pressuposto da tripartição de poderes e de que tais questões devem ser resolvidas no âmbito do Parlamento e não, automaticamente, judicializadas por aqueles que tiveram seu ponto de vista superado na arena parlamentar. Igualmente, seguindo o mesmo raciocínio, o pensamento diverso estimula o caráter contramajoritário dos tribunais e ignoraria o pensamento da maioria da sociedade, refletida justamente na composição dos poderes Executivo e Legislativo.

Em que pese a discutível constitucionalidade da proposta, ao claramente limitar a atuação das siglas, é pertinente ter ciência de que atores do jogo político já perceberam a utilização da Suprema Corte como um tribunal político e buscam eliminar este canal, tracionando as disputas para o âmbito do Parlamento.

3. PARTIDOS POLÍTICOS, IDEOLOGIA E ADI

No presente capítulo buscar-se-á testar a segunda hipótese desta dissertação de que as pautas defendidas pelas legendas no âmbito do judiciário realmente se coadunam ou não com seus estatutos e conteúdos programáticos (bandeiras). Portanto, o intuito é o de demonstrar se persiste o alinhamento entre o discurso apresentado aos eleitores e o efetivamente praticado. Isto é, o dilema existente entre a relação representação política e atuação do partido ao recorrer ao judiciário.

Da mesma forma, também se pretende verificar a terceira hipótese, observando se a ausência de conteúdo programático dos partidos políticos causa o enfraquecimento das legendas e conseqüentemente fragiliza a participação dos partidos políticos na formação do poder do Estado. O que acarreta deslocamento de parcela do poder político para o Poder Judiciário, permitindo assim a possibilidade de uma atuação ativista do judiciário frente ao conflito e a inercia entre os poderes políticos como já demonstrado em momento anterior nesta dissertação²⁰⁵.

Além disso, a reflexão a seguir também permite constatar se a atuação dos partidos políticos na propositura de ADIs reflete o seu conteúdo ideológico original ou se tão somente atende demandas de outra natureza (bandeiras de ocasião, nos moldes dos partidos *catch all*).

Porém, é importante fazer algumas ressalvas antes de apresentarmos os dados coletados sobre as ADIs levadas ao STF pelos partidos entre 2016 e 2018. Em estudo de 2014, Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo já haviam constatado o fenômeno de cooptação das siglas na propositura de ADI, trazendo indícios de que a atuação destas não era programática:

Todavia, houve um grupo da mesma dimensão na defesa de interesses de grupos de pressão, especialmente de servidores e aposentados, em processos movidos pelo PDT, PT, PSOL e PTB, o que mostra que os partidos foram cooptados para a defesa de interesses de grupos específicos mediante a sua possibilidade e ajuizar ADIs. Além disso, praticamente metade das decisões de procedência foram ligadas à garantia dos interesses corporativos dos próprios partidos, em processos movidos por partidos dos mais diversos vieses ideológicos. Assim, resta claro que existe na atuação dos partidos uma grande participação corporativa, especialmente na defesa

²⁰⁵ Apenas, *en passant*, ao se debater se isto poderia ser caracterizado como estratégia deliberada das siglas, aponta-se que Maués e Leitão trataram do tema, destacando que algumas agremiações “utilizam-se das ADIns com o objetivo de converter o STF em uma terceira ‘Casa Legislativa’ na qual fosse possível modificar as decisões da maioria. Menos aparente, esse comportamento é uma forma igualmente grave de violar a Constituição, já que implica um desrespeito à regra de maioria e uma tentativa de estabelecer limites às decisões do legislador democrático em matérias nas quais a Constituição não os impôs.” In MAUÉS, Antonio G. Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. Dimensões da judicialização da política no Brasil: as ADIns dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, a. 41, n. 163, 2004, p. 32.

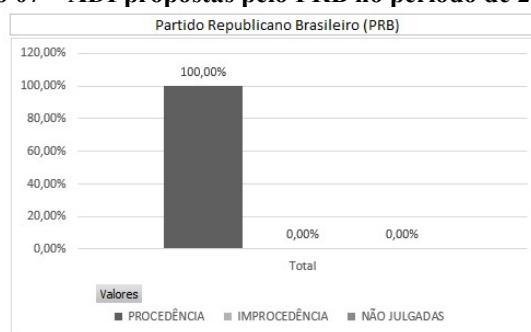
dos interesses dos próprios grupos partidários, mas também na atuação em nome de interesses corporativos de grupos que conseguem mobilizar a atuação partidária.²⁰⁶

Uma forma de analisar e compreender os dados levantados no presente estudo é o confronto e interpretação de pesquisas anteriores que abordaram temas correlatos. Matthew Taylor ressaltou, ao se debruçar sobre a atuação dos partidos durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso na presidência (1995-2001), que aqueles que se opuseram ao mandatário passaram a utilizar não apenas o caminho do Parlamento para obstar projetos governistas. Mas, inclusive, utilizando de forma continuada o instrumento das ações diretas para atrasar ou descredibilizar políticas governistas. As taxas de sucesso, no mérito, foram baixas, entretanto, o objetivo primordial fora alcançado, criando fatos políticos e gerando temas e debates sobre o assunto.²⁰⁷

Com o objetivo de tornar a análise neste estudo mais fluída, as ADI serão analisadas através de cada uma das siglas que a propôs. Para fins de abordagem, nos casos em que as ações diretas foram manejadas por mais de uma agremiação, conjuntamente, as disposições e congruências estatutárias serão analisadas de forma individualizada. Ao final, para fins de localização temporal, a pesquisa se encontra atualizada até a primeira quinzena do mês de junho de 2022.

Partido Republicano Brasileiro (PRB)

Gráfico 07 – ADI propostas pelo PRB no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

²⁰⁶ COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais* (Who is Interested in the Centralized System of Judicial Review? - The Mismatch between Theory and Practice in the Protection of Basic Rights). Social Science Research Network, April 2014). Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541, Acesso em 09 de janeiro de 2022, p. 71.

²⁰⁷ TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 95.

O registro do partido ocorreu em 2005, tendo alterado sua denominação para Republicanos no ano de 2020. Esta agremiação propôs tão somente uma ADI, a de número 5855, distribuída em 13/12/2017 e de relatoria do Min. Alexandre de Moraes. O objetivo da ação era a declaração de inconstitucionalidade da Lei 13.484/2017, oriunda da conversão da Medida Provisória 776 em lei formal.

Basicamente a lei inquinada alterou a Lei de Registros Públicos (6.015/73), reconhecendo os ofícios de registro civil como ofícios da cidadania. Igualmente, permitiu que os registradores civis prestassem serviços remunerados, via convênio.

A controvérsia jurídica é de que, segundo a legenda, foi concedido privilégio a uma classe e sem possibilidade de fiscalização. Em que pese a argumentação trazida na exordial, foi ignorado o fato de que parcela expressiva, para não dizer absoluta dos RCPN (Registros Cíveis de Pessoas Naturais) são deficitários. Isto porque a primeira via de diversos documentos é gratuita (v.g. certidão de óbito e nascimento).

No programa então vigente da agremiação são encontrados os seus fundamentos de atuação, cabendo destaque aos seguintes:

Do Estado

O PRB considera dever do Estado assegurar a todos os cidadãos e seus dependentes os direitos sociais consignados na Constituição Federal, para o que é essencial garantir condições adequadas e dignas de remuneração de pessoal, assim como de investimento e de custeio, às corporações estatais de execução de políticas públicas encarregadas constitucional e legalmente de responder pelo serviço público em todo o território nacional.

Do Trabalho

O direito ao trabalho remunerado, como única fonte de sobrevivência digna para os que nasceram sem herança, é entendido como em pé de igualdade como direito à propriedade privada, sendo dever do Estado garantir as condições macroeconômicas capazes de assegurá-lo a todos os cidadãos aptos e dispostos a trabalhar.

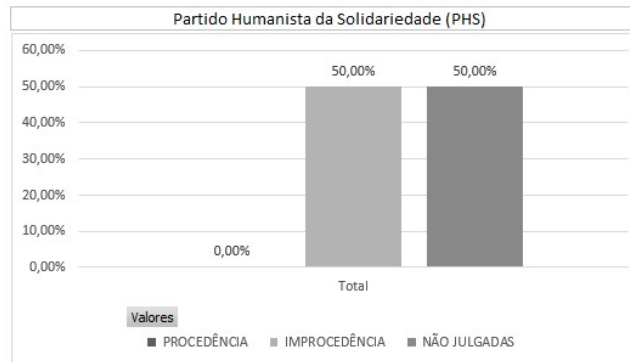
Ao confrontar o programa com o pedido, vê-se que foi ignorado o preceito de remuneração adequada dos trabalhadores e do resguardo aos trabalhadores. Quando da propositura, foi concedida medida cautelar em 18 de dezembro de 2017, com a suspensão da eficácia do art. 29, §§ 3º e 4º, da Lei 6.015/1973 até o julgamento final da causa.

No julgamento (10 de abril de 2019) houve parcial procedência da ADI, e nos termos do voto do ministro relator, concedendo “interpretação conforme à Constituição ao § 3º do art. 29 da Lei 6.015/1973”, com a declaração da “nulidade parcial, com redução de texto, da expressão “independe de homologação”, contida na redação do § 4º do art. 29 da Lei 6.015/1973 dada pela Lei 13.484/2017”.

De leitura da exordial, não foi possível constatar efetivo ataque ao Chefe do Executivo. Haja vista que o item atacado adveio de emenda à MPV 776, não tendo sido uma determinação direta do mandatário.

Partido Humanista da Solidariedade (PHS)

Gráfico 08 – ADI propostas pelo PHS no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Esta legenda não mais existe de forma autônoma, face a sua incorporação pelo Podemos (PODE) no mês de setembro de 2019. Enquanto atuante, propôs duas ações, quais sejam, as de número 5862 e 6037.

O Estatuto comporta normas assaz generalistas, a saber:

Art. 2º - Inspirado no Ensino Social Cristão, o PHS tem como princípios básicos:

I – A PESSOA HUMANA, criada por Deus e considerada nas suas inalienáveis dignidade e liberdade, é a protagonista, o centro e o propósito de toda ação política;

II – O DESTINO UNIVERSAL DOS BENS DA TERRA faz pesar sobre toda propriedade uma hipoteca social;

III – O BEM COMUM, crivo sob o qual devem ser avaliadas as mais diversas situações, é o conjunto das condições concretas que visam permitir a todos os membros de uma comunidade atingir condições de vida à altura da dignidade da pessoa humana, e constitui o sentido essencial do Estado;

IV – A PRIMAZIA DO TRABALHO (pessoas) SOBRE O CAPITAL (bens materiais) rege a organização da economia;

V – A SOLIDARIEDADE plena requer a presença de três fatores fundamentais: a Justiça (aliada à Legitimidade), a Liberdade, e o Amor Fraternal, sem os quais não se assegurará eficácia e perenidade à organização social.

Veja-se que são bandeiras de fácil defesa e que privilegiam, em princípio, a dignidade da pessoa humana.

A ADI 5862²⁰⁸ é relatada pelo Min. Alexandre de Moraes e ataca a Lei Complementar 157/2016, que alterou a LC 116/2013. A principal questão trazida é a do “deslocamento da competência tributária para a cobrança do ISS, do município em que está estabelecido o prestador do serviço para aquele em que está domiciliado o seu tomador.” Igualmente, o autor sustenta a ocorrência de desrespeito aos princípios da anualidade tributária e segurança jurídica, em decorrência de a LC ter entrado em vigor na data de sua publicação.

Frise-se que até o presente instante não houve andamento do feito desde junho de 2020, quando foi retirado de pauta do Plenário Virtual do STF. Este caso aponta para judicialização da política, quando a própria exordial destaca que os vetos presidenciais foram derrubados pela base governista. Enfim, com esforço é possível verificar um mínimo alinhamento com o princípio estatutário do “bem comum”, ao sustentar máculas aos direitos à vida, saúde e educação por perda de receitas municipais. Entretanto, parece muito mais crível se tratar de forma de obstar medida tomada pelo Parlamento.

Continuamente, tem-se a ADI 6037²⁰⁹, a qual alude a inconstitucionalidade do artigo 21 da Medida Provisória 841/2018, e que alterou a Lei do Turfe e regime de apostas, notadamente proibindo sorteios e utilização de sistemas de loterias. Ao se efetuar o confronto entre o estatuto e a petição inicial é forçoso admitir pertinência entre as diretrizes partidárias e o objeto contestado.

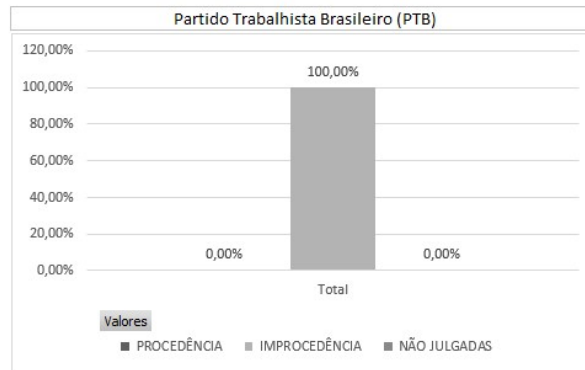
O caso é de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, tendo sido julgada prejudicada em fevereiro de 2019, em decorrência da perda superveniente de objeto, posto que a MPV não foi convertida em lei.

Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

Gráfico 09 – ADI proposta pelo PTB no período de 2016-2018

²⁰⁸ Proposta em 18 de dezembro de 2017 e sem concessão de medida cautelar própria, tendo sido distribuída por dependência à ADI 5835, a qual possui deferimento de cautelar concedido em 23 de março de 2018.

²⁰⁹ Proposta em 23 de outubro de 2018 e sem concessão de medida cautelar.



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Trata-se de mais uma situação na qual a sigla propôs apenas uma demanda durante o período analisado. Vem a ser a ADI 5980, em 30 de julho de 2018, relatada pelo então decano da Corte, Min. Celso de Mello. A ação possuía como intuito a declaração de inconstitucionalidade da redação do § 1.º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). O objetivo seria obter a permissão de celebração de acordo, transação ou conciliação em casos de improbidade.

Destaca-se que não se trata de inovação legislativa recente, mas sim de redação assaz antiga. Não parece ser um anseio popular a medida, porém forma de resguardar a classe política em um cenário em que houve grande clamor popular pela punição aos agentes públicos como um todo. Outro aspecto que evidencia a ausência de interesse republicano no tema é o de que integrantes da agremiação são alvo de processos que investigam a ocorrência de atos ímprobos.

Pois bem, a jurisprudência do STF entende que o denominado ajuizamento tardio impede a concessão de medida cautelar, pela inexistência de risco na demora do provimento. Por essa razão, o relator negou o pedido de suspensão imediata da vigência do dispositivo legal em 10 de dezembro de 2019.

Ao se efetuar o confronto entre a redação do estatuto partidário vigente à época, é possível localizar algumas diretrizes relevantes para o estudo:

Art. 2º. O PTB tem por finalidade:

[...]

II. Influir na orientação política nacional, estadual e municipal, mediante a organização do grupo social e a expressão da vontade popular;

[...]

Art. 3º. Para atingir seus fins, o PTB subordinar-se-á aos seguintes princípios fundamentais:

[...]

XII – prevalência dos direitos sociais e coletivos sobre os individuais;

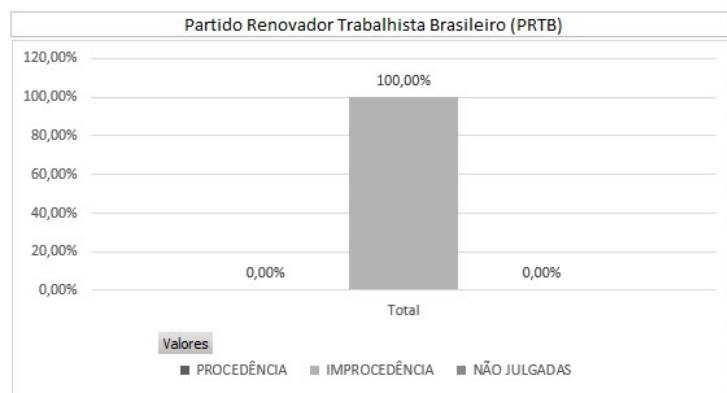
[...]

A linha argumentativa de que a lei impede a eficiência administrativa ao não permitir a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos é frágil. Em análise superficial, a sociedade almeja a punição daqueles que não exercem o seu múnus de forma adequada. Ao passo que a celebração de eventuais acordos pode ser encarada como forma de evitar as penalidades da LIA, notadamente a suspensão de direitos políticos, acarretando a inelegibilidade do agente político, o que parece ser o intuito da ADI.

Posteriormente, em decorrência de alteração da LIA pela Lei 13.964/2019, que passou a permitir a celebração de acordo de não persecução cível, a ação direta foi julgada prejudicada em abril de 2020, em decorrência da perda superveniente de objeto. O ministro reconheceu que a novel norma, na prática, acolheu a pretensão da agremiação. Conclui-se, desta forma, que o presente caso comporta ação defensiva por parte da classe política e não forma de atacar o presidente.

Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)

Gráfico 10 – ADI proposta pelo PRTB no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

De início, o estatuto vigente no momento da propositura da ação direta não trazia qualquer previsão de diretrizes e finalidades da agremiação nem o atual estatuto. Em consulta ao *site* do partido é possível acessar o seu programa, o qual é assaz resumido.²¹⁰

Foi proposta a ADI 5577 em 19 de agosto de 2016, relatada pela Min. Rosa Weber. O objeto é a declaração de inconstitucionalidade do Art. 46 da Lei 9.504/97, alterado pela Lei 13.165/2015 (conhecida como Minirreforma Eleitoral). A argumentação trazida é a de que

²¹⁰ Informação disponível em <http://prtbt.org.br/programa/>, acesso em 15 de janeiro de 2022.

haveria benefício das siglas de maior expressão em detrimento dos partidos pequenos, sob o aspecto de que os debates possuem maior audiência do que o Horário Eleitoral Gratuito.

A liminar foi negada pela relatora em 22 de agosto de 2016. Quando do julgamento do mérito em 25 de agosto de 2016, por maioria de votos a ação direta foi julgada improcedente, nos termos do voto da ministra, que ressaltou que o pluripartidarismo não foi afetado pela alteração legislativa²¹¹.

A legenda elegeu tão somente um deputado federal no pleito de 2014. Na prática, a ação direta visa tão somente a subsistência de legenda nanica, a qual não desejava ser tolhida de participação em debates, uma vez que não possuía o número de 09 (nove) parlamentares.

Partido Ecológico Nacional (PEN), atualmente denominado Patriota (PATRI)



Tem-se mais um caso de sigla que propôs apenas uma única ADI no período alvo da análise. O caso em comento é a ADI 5920²¹², de relatoria do Min. Luiz Fux. O objeto é a declaração de inconstitucionalidade do Art. 4.º da Minirreforma Eleitoral, através do qual foi concedida nova redação ao artigo 108 do Código Eleitoral (Lei 4.737/65).

²¹¹ Pertinente transcrever trecho do voto da Min. Rosa Weber: “Cumprido lembrar, ainda, que o preceito legal impugnado, se por um lado assegura a participação daqueles partidos com maior expressão política – que representam a parcela maior dos interesses da sociedade –, por outro não veda a participação das legendas que não alcancem suficiente representação ao feitiço legal, porquanto a elas igualmente facultado participar dos debates eleitorais, observados o interesse das emissoras de rádio e televisão e as regras a serem adotadas para o evento.

Inverter essa lógica, no meu sentir, contraria a realidade, bem como não se justifica sob a ótica dos critérios interpretativos da razoabilidade e da proporcionalidade, observado que a calibragem do modelo eleitoral, nos moldes em que operada pelo art. 46 da LE, não se traduz em afronta à Constituição Federal, embora sempre exijam máxima cautela alterações legislativas que promovam ajustes na sintonia fina entre os postulados da democracia, da isonomia, autonomia partidária, dos direitos à informação, à liberdade de programação e jornalística das emissoras de rádio e televisão e à liberdade de expressão, entre outros.”

²¹² Proposta em 19 de março de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 22 de março do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Arguiu-se que a alteração de critérios de aplicação de quociente eleitoral em eleições proporcionais seria inconstitucional, trazendo a seguinte linha argumentativa:

A título de exemplo, nas eleições de 2014, de acordo com informação constante do C. Tribunal Superior Eleitoral, o quociente eleitoral no Estado de São Paulo foi de cerca de 314 mil votos, o que nos leva a conclusão de que um partido ou coligação que possuía 100 (cem) candidatos para o cargo de Vereador, com votação nominal de exatos 20 (vinte) mil votos cada um, embora alcançasse cerca de seis vezes mais o limite do quociente eleitoral, não elegeeria nenhum representante para a Câmara dos Deputados, o que viola frontalmente os princípios e lógica da democracia representativa, fundamento de nossa República.

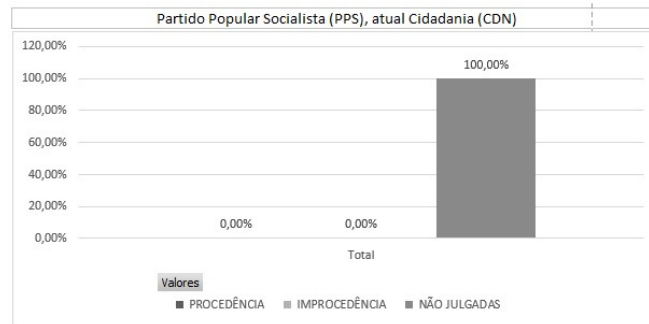
Para corroborar com a desproporcionalidade da previsão, uma vez que o artigo combatido exige o limite mínimo individual de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, novamente, a título de exemplo, se a legenda lançar 10 candidatos medianos e todos eles alcançarem o limite individual mínimo exigido, a soma dos votos deles só será suficiente para eleger um único representante.

A priori, não se entrará no mérito da norma ser constitucional ou não, apenas será realizada análise dos fatos expostos. Por mais que o estatuto da agremiação partidária aborde ser um dos seus compromissos a “defesa incondicional da democracia” (Art. 3.º, I), parece ser caso de defesa de interesses pessoais partidários e não do sistema democrático em si. Explica-se: ao se analisar o quadro apresentado no tópico 3, a legenda elegeu tão somente 02 deputados federais nas eleições de 2014. Em outras palavras, ciente de que dificilmente conseguiria atingir o mínimo de votação, o que impediria o seu crescimento.

Em seu voto o relator destacou que a norma inquinada tão somente resulta em “valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro”. Utilizou como um dos fundamentos que se trata de forma de eliminar a distorção causada pelos puxadores de voto e que a lei poderia ser compreendida como forma de correção de rumos do sistema, tendo havido o julgamento pela improcedência do pedido por unanimidade em 04 de março de 2020.

Partido Popular Socialista (PPS), atualmente denominado Cidadania (CDN)

Gráfico 12 – ADI proposta pelo PPS no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Em 23 de maio de 2017 foi distribuída a ADI 5708. A legenda judicializou tema de grande apelo político e social, a saber: a liberação terapêutica e medicinal da planta *cannabis*. Almeja-se a declaração da inconstitucionalidade de parcela da Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) e do Art. 334-A do Código Penal. A ação direta é relatada pela Min. Rosa Weber, não tendo sido concedida medida cautelar²¹³.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, opinou pela procedência parcial da demanda, para fins de que a União e a Anvisa “editem regulamentação sobre o plantio da Cannabis com finalidade medicinal”.

Concebe-se pertinência estatutária entre a atuação e o discurso da legenda, haja vista que a disposição interna preceitua que

Art.2º - O Partido se declara humanista, socialista e ambientalista, conceitos enriquecidos com a experiência dos movimentos operários e populares, resgatando a melhor tradição do pensamento marxista e do humanismo libertário. Por sua essência democrática e laica, o Partido exclui dogmatismos e sectarismos, e se concebe como um organismo aberto a renovação das ideias e dos métodos, em um marco de respeito a pluralidade das concepções.

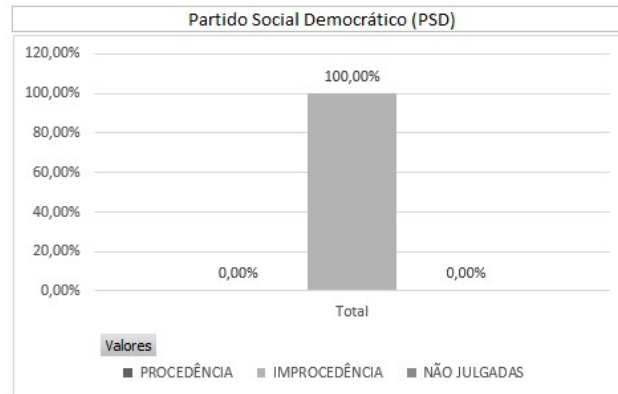
Portanto, apesar de não atacar disposição exarada por Temer, a postura contrapõe o pensamento do governante, que se contrapunha à liberação de drogas *lato sensu*.

A ADI sequer foi pautada até o presente instante, especula-se que em razão de seu conteúdo polêmico para parcela da sociedade. Apesar de ainda não ter havido o julgamento do feito, a legenda obteve expressivo capital político com a sua atuação, ao defender bandeira valorizada em diversos segmentos sociais e, inclusive, abertamente defendidas por outras siglas.

²¹³ Isto em 29 de junho de 2017, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Partido Social Democrático (PSD)

Gráfico 13 – ADI proposta pelo PSD no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Em 31 de outubro de 2016 foi proposta a ADI 5619, tendo sido distribuída por prevenção ao Min. Roberto Barroso²¹⁴. Trata-se de arguição de inconstitucionalidade do parágrafo terceiro do art. 224 do Código Eleitoral, em virtude de alteração promovida pela Lei 13.165/2015. Esta ação direta possui relação intrínseca com a ADI 5525, proposta pelo Procurador-Geral da República. O intuito específico é de que não possa ser aplicado o dispositivo em casos envolvendo o sistema “majoritário simples (nas eleições para o cargo de Senador e para o cargo de Prefeito de municípios com menos de 200 mil eleitores).” Na prática, o tema que se discute é referente à desnecessidade de novas eleições quando houver anulação de menos de 50% dos votos válidos.

Dentre os objetivos da legenda, nos moldes do parágrafo único do art. 2.º de seu estatuto, colhe-se que “*em sua atuação no processo político o Partido Social Democrático terá como objetivo a busca do poder político pela via democrática como meio de aplicar e propagar o seu ideário.*”

Em suma, para o projeto político da sigla, a qual se encontra em franca expansão e crescimento, o sucesso judicial pode garantir mais posições relevantes. Para fins de esclarecimento e contextualização, basta ver que nos pleitos subsequentes respectivos, o PSD saltou de 03 para 07 senadores, passando a ser a terceira maior bancada do Senado Federal²¹⁵. Da mesma forma, também passou a comportar o terceiro maior número de prefeitos

²¹⁴ Em 24 de novembro do mesmo ano não houve a concessão de medida cautelar, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²¹⁵ Informação disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/mdb-rede-e-pp-elegem-o-maior-numero-de-senadores.ghtml>, acesso em 16 de janeiro de 2022.

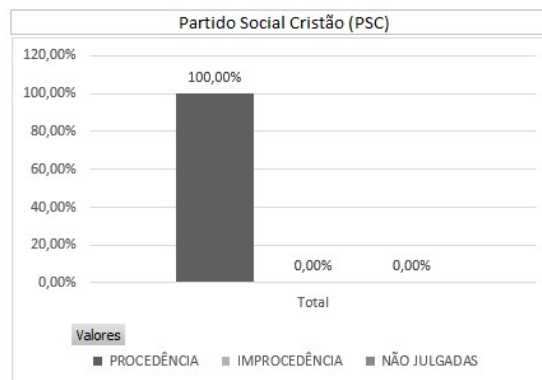
municipais, com 650 eleitos²¹⁶. Note-se que este é apenas o número de eleitos, sem computar eventuais trocas de partidos.

No julgamento do mérito, em 08 de março de 2018, a ADI foi julgada improcedente, com a fixação da seguinte tese: “É constitucional legislação federal que estabeleça novas eleições para os cargos majoritários simples – isto é, Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e Senadores da República – em casos de vacância por causas eleitorais”.

Basicamente, por ser norma anterior à gestão de Michel Temer, não se trata de judicialização para fins de atacar o presidente. Pode ser destacado, igualmente, que o presidente da agremiação, Gilberto Kassab, foi ministro de Estado no governo. Portanto, à guisa de conclusão, com base nos fatos existentes, parece ser nítido que foi instrumento utilizado para fortalecimento institucional da legenda e aumento de sua capilaridade.

Partido Social Cristão (PSC)

Gráfico 14 – ADI proposta pelo PSC no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Esta legenda propôs tão somente uma ação direta e atuando em conjunto com o Partido Progressista e Solidariedade. Foi justamente a primeira ADI distribuída na administração Temer, quatro dias após a sua notificação para assumir como presidente interino²¹⁷. A ADI 5526 intenta discutir dispositivos do Código de Processo Penal, especificamente os artigos 312 e 319, que dispõem acerca da prisão preventiva e medidas cautelares diversas da prisão.

²¹⁶Informação disponível em <https://graficos.poder360.com.br/cEwGQ/10/>, acesso em 16 de janeiro de 2022.

²¹⁷ Proposta em 16 de maio de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 18 de maio do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada em 11 de outubro de 2017.

A questão específica abordada é o afastamento temporário, mediante decisão judicial, de parlamentar do exercício de seu mandato. A matéria, em princípio, não comportaria previsão constitucional, tanto é assim que no bojo da Ação Cautelar 4.070 o relator Min. Teori Zavascki afastou Eduardo Cunha do exercício do mandato de deputado federal. A leitura da peça inaugural comprova que o objetivo almejado é o de resguardo de imunidades parlamentares e livre exercício da função do Parlamento:

Desse modo, deve-se conferir aos arts. 312 e 319 do Código de Processo Penal uma interpretação conforme à Constituição, para assentar que a aplicação de suas medidas a membros do Poder Legislativo, detentores de imunidades parlamentares formais, deverá ser submetida, no prazo de 24 horas, à respectiva Casa legislativa, para que sobre elas delibere, sempre que se operar, por meio dessa aplicação, um afastamento – total ou parcial – do exercício das funções parlamentares; sendo essa a única interpretação constitucionalmente possível dos referidos dispositivos, quando aplicados a membros do Poder Legislativo.

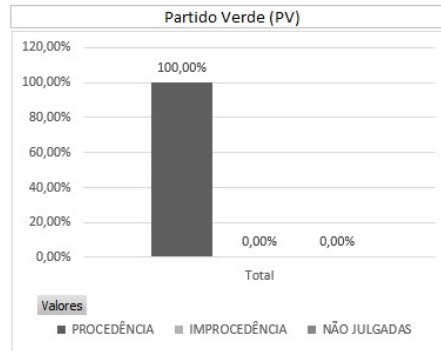
Igualmente, no julgamento do mérito o relator, Min. Edson Fachin, teve sua tese vencida, tendo havido procedência parcial da ação por maioria, com a designação do Min. Alexandre de Moraes para confecção do acórdão, sendo pertinente transcrever trecho do voto vencedor:

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente ação direta de inconstitucionalidade para, desde a expedição do diploma, declarar a nulidade parcial sem redução de texto do artigo 312, para torná-lo inaplicável aos congressistas, e do artigo 319, para excluir a possibilidade da aplicação de medidas cautelares que acarretem o afastamento direto ou indireto dos parlamentares do exercício de seus mandatos ou da imposição de qualquer outra medida cautelar que cerceie direta ou reflexamente o exercício das funções inerentes a atividade parlamentar; salvo na hipótese de substituição à prisão em flagrante por crime inafiançável, permitida pelo texto constitucional, quando, obrigatoriamente, deverá ser aplicada a regra contida no § 2º do artigo 53 da Constituição Federal.

Ao se averiguar o estatuto partidário, o inciso V do artigo 3.º traz como finalidades “a defesa e o respeito da soberania nacional, do regime político democrático e do pluripartidarismo”. Depreende-se que a atuação, *in casu*, é muito mais corporativa do que efetivamente programática.

Partido Verde (PV)

Gráfico 15 – ADI proposta pelo PV no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Em mais um caso de atuação conjunta, foi proposta a ADI 5538²¹⁸ em conjunto com o Democratas (DEM). A ação direta intenta retirar do ordenamento jurídico dispositivos do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), no que tange ao porte de arma por integrantes das Guardas Municipais. Isto porque o porte ficou restrito às capitais e cidades com mais de 250.000 habitantes.

De análise do programa da legenda, no item “Combate à criminalidade violenta”, vislumbra-se a seguinte linha de atuação: “investimento no aprimoramento humano, cultural, técnico e científico das polícias, com sua informatização e reforço da capacidade de investigação”. Com o advento da Lei 13022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), foi concedida autorização para o porte de arma aos agentes, além de atribuições de força de segurança pública e Poder de Polícia.

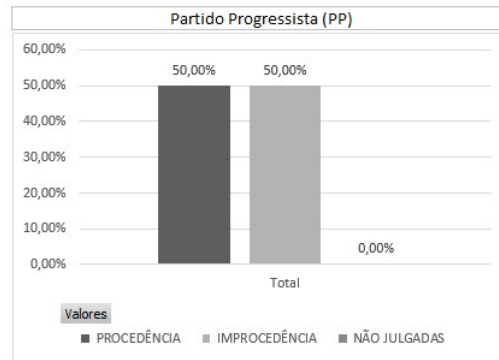
Haja vista que o relator, Min. Edson Fachin, teve sua tese vencida, foi designado como relator o Min. Alexandre de Moraes, e foi dada procedência parcial ao pedido, com a declaração da inconstitucionalidade do art. 6.º, III do Estatuto do Desarmamento, eliminando “as expressões ‘das capitais dos Estados’ e ‘com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes’, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência”.

Ao se efetuar o confronto entre as leis e o programa do partido, observa-se pertinência temática na atuação, que buscou implementar de forma efetiva diretriz partidária.

Partido Progressista (PP), atualmente Progressistas (PP)

Gráfico 16 – ADI propostas pelo PP no período de 2016-2018

²¹⁸ Proposta em 31 de maio de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 23 de setembro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada em Sessão Virtual de 19 a 26 de fevereiro de 2021.



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Esta agremiação propôs duas ações diretas durante o período abarcado pela pesquisa e em ambas em conjunto com outra agremiação partidária.

Ressalte-se que o estudo da ADI 5526 foi apresentado quando da apresentação da atuação do Partido Social Cristão (PSC), razão pela qual somente será verificado, no presente instante, se a atuação do PP se deu de forma coerente para com seus princípios basilares.

O programa prevê, no segmento “diretrizes para a representação política” e dispõe acerca da “implantação de sistema eleitoral assegurador da plena representatividade do mandato e da liberdade de participação da sociedade no processo político”, restando patente, como já apontado quanto ao PSC e comprovando o estudo de Costa e Benvindo, que se trata de atuação exclusivamente em prol de interesses dos próprios partidos e não da sociedade em si.

Continuamente, estuda-se a ADI 5922²¹⁹, proposta em parceria com o Podemos (PODE). Nesta ação o intuito foi objetar a constitucionalidade do parágrafo terceiro do art. 47 da Lei das Eleições (9.504/97), que teve redação alterada pela Lei 11.300/2006. O diploma objetado trata da divisão de tempo de propaganda eleitoral na televisão e rádio aos partidos, tendo sido proposta em março de 2018. O marco temporal é crucial para compreender a razão de ser da demanda: eventual acatamento de seus termos poderia se transmutar em benefícios no pleito de 2018.

Inicialmente, pelo decurso entre a edição da lei e a postura tomada pelas agremiações, vê-se que o alvo é a busca de interesses corporativistas das agremiações. A conclusão é adotada pelo fato de as agremiações terem requerido a aplicação dos critérios da Lei

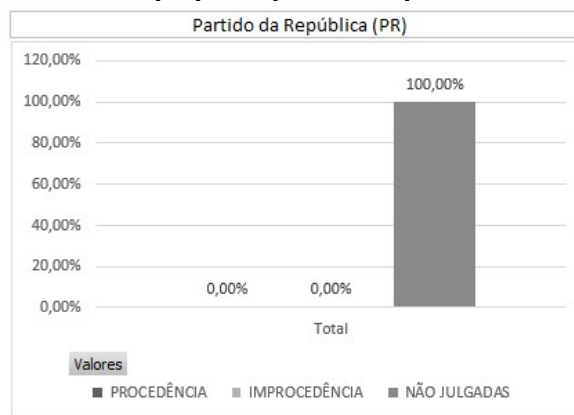
²¹⁹ Proposta em 21 de março de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 27 de março do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

13.487/2017, em outros termos, por terem bancadas expressivas, seriam beneficiadas com a aplicação de tais critérios.

Pela ausência de impugnação da totalidade das normas que regem a matéria (i.e., no parágrafo sétimo da mesma norma e ainda nos parágrafos 1.º, 3.º 4.º da Resolução TSE 23.551/2017) a ação direta não foi conhecida. Tendo o relator Min. Luiz Fux fundamentado sua decisão monocrática na ausência de interesse de agir, em 21 de setembro de 2018.

Partido da República (PR), atualmente Partido Liberal (PL)

Gráfico 17 – ADI propostas pelo PR no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

A agremiação propôs duas ações diretas, quais sejam: a 5527 e a 5621. A primeira é de relatoria da Min. Rosa Weber enquanto a segunda é relatada pela Min. Cármen Lúcia. São dois casos que ainda não tiveram julgamento concluído e abrangem temas de grande impacto social.

A ADI 5527²²⁰ questiona a constitucionalidade dos artigos 10, §2º, e 12, incisos III e IV do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014). O mote é a reiterada suspensão de serviços de mensagens instantâneas, pelo fato de os provedores terem descumprido ordens judiciais. Sustenta-se que a população não pode ser privada de serviço relevante, privilegiando a livre comunicação e a livre iniciativa.

Com certo esforço é possível vislumbrar relação entre o pedido e o manifesto da agremiação – o qual peca pela sua generalidade -. Quando a sigla traz “destaque à liberdade, ao desenvolvimento e à justiça social”, em teoria, vai ao encontro aos pedidos formulados.

²²⁰ Proposta em 16 de maio de 2016 e sem concessão de medida cautelar no dia subsequente, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Apesar de a relatora já ter apresentado o seu voto²²¹, bem como o Min. Edson Fachin, o julgamento se encontra suspenso desde junho de 2020, decorrente de pedido de vista do Min. Alexandre de Moraes.

Apenas a título complementar, a AGU requereu medida cautelar incidental em 19 de março de 2022, em decorrência da suspensão de funcionamento do serviço de mensagens Telegram, tendo sido negado pela Min. Rosa Weber em 08 de abril de 2022.²²²

Já a ADI 5621²²³ trata da distribuição de *royalties* de petróleo e gás natural em prol de municípios. Para demonstrar o quão polêmico o tema é, quando da aprovação do PLS 448/2011 na Câmara dos Deputados (no que posteriormente veio a ser a lei alvo da demanda, Lei 12.734/2012), o então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral afirmou que em decorrência da possível perda de receita, “não se faz Olimpíada, não se faz Copa do Mundo, não se paga servidor público, não se paga aposentado, não se paga pensionista.”²²⁴

Os pedidos formulados na peça delimitam as normas que se pretende retirar do ordenamento pátrio:

²²¹ **Decisão:** Após o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora), que: (i) julgava improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014; (ii) julgava procedente o pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 10, § 2º, da Lei nº 12.965/2014, a fim de assentar exegese segundo a qual “o conteúdo das comunicações privadas somente poderá ser disponibilizado mediante ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, respeitado o disposto nos incisos II e III do art. 7º, e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”; (iii) julgava improcedente o pedido sucessivo de declaração de nulidade parcial sem redução de texto do art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014, à compreensão de que não abrangido em sua hipótese de incidência o conteúdo que dele se pretende excluir; (iv) julgava parcialmente procedente o pedido sucessivo de interpretação conforme a Constituição do art. 12, III e IV, da Lei nº 12.965/2014 apenas para (a) assentar que as penalidades de suspensão temporária das atividades e de proibição de exercício das atividades somente podem ser impostas aos provedores de conexão e de aplicações de internet nos casos de descumprimento da legislação brasileira quanto à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como aos direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros, (b) ficando afastada qualquer exegese que – isoladamente ou em combinação com o art. 7º, II e III, da Lei nº 12.965/2014 – estenda a sua hipótese de incidência de modo a abarcar o sancionamento de inobservância de ordem judicial de disponibilização de conteúdo de comunicações passíveis de obtenção tão só mediante fragilização deliberada dos mecanismos de proteção da privacidade inscritos na arquitetura da aplicação, o julgamento foi suspenso.

²²² A Ministra fundamentou sua decisão nos seguintes aspectos: “Em tudo inapropriada, portando (*sic*), a intervenção processual registrada nestes autos, por inúmeras razões, especialmente porque (a) as decisões judiciais proferidas em face de situações concretas não se submetem, por ausência de conteúdo normativo, ao controle concentrado; (b) as ações diretas não podem ser utilizadas como indevido sucedâneo das vias recursais adequadas; (c) a legitimação especial do Advogado-Geral da União, como curador da presunção constitucional de constitucionalidade das leis, não lhe outorga o poder de intervir nos processos objetivos em defesa de interesses individuais ou pretendendo a tutela de situações específicas; e (d) a manifestação tardia da pretensão cautelar em controle concentrado descaracteriza a plausibilidade de eventual *periculum in mora*.”

²²³ Proposta em 09 de novembro de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 17 de novembro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²²⁴ Informação disponível em <https://veja.abril.com.br/economia/sem-royalties-nao-havera-olimpiada-profissional-cabral/>, acesso em 16 de janeiro de 2022.

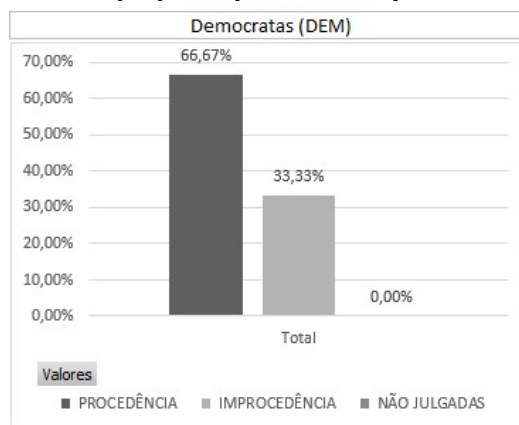
[...] seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 5º, incisos II e LIV (ofensa ao devido processo legal em sentido substancial); art. 20, § 1º e art. 225 da Constituição Federal, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 48 e 49, inciso I, alínea “c”, e inciso II, alínea “d”, da Lei n.º 9.478/97, na redação original; arts. 48, inciso I, alínea “c” e inciso II, alínea “c” e 49, inciso II, alínea “c”, da Lei n.º 9.478/97, na redação da Lei n.º 12.734/2012, bem como do art. 42-B, inciso I, alínea “c” e inciso II, alínea “c”, da Lei n.º 12.351/10, na redação dada pela Lei n.º 12.734/2012, para que, mediante interpretação conforme a constituição: a) seja excluída do ordenamento jurídico brasileiro a interpretação que exige, para o recebimento de royalties pelos municípios, a ligação direta das instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural ao campo produtor, mormente quando se trata de petróleo oriundo da plataforma continental; b) seja excluída do ordenamento jurídico brasileiro a interpretação que exige, para o recebimento de royalties pelos municípios, sejam as instalações predominantemente voltadas à extração do petróleo, especialmente quando provindo o petróleo da plataforma continental; c) seja excluída a interpretação de que é permitido à ANP a livre definição dos critérios de afecção, bem como do que sejam operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Neste caso é mais simples encontrar a relação entre a atuação em juízo e o manifesto partidário, já que existe previsão de que “o patrimônio biotecnológico e os recursos naturais são reservas estratégicas da nação e sua exploração deve estar associada a uma política de desenvolvimento sustentável.” Não somente: também comporta o seguinte enunciado: “A tecnologia deverá estar a serviço do homem, assegurando um meio-ambiente ecologicamente equilibrado e uma exploração econômica adequada de nossas riquezas naturais”.

Os autos se encontram conclusos à relatora desde março de 2021, acompanhados do parecer da PGR pelo não conhecimento do pedido. Portanto, é caso de judicialização devidamente embasado nas linhas mestras da agremiação e com defesa de bandeira que comporta benefício efetivo à coletividade.

Democratas (DEM)

Gráfico 18 – ADI propostas pelo DEM no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

A legenda propôs três ações concentradas no período abarcado na pesquisa. Acerca da ADI 5538, a demanda já foi analisada no instante atinente ao Partido Verde. Faz-se apenas um adendo: ao se analisar a petição inicial da ADI 5538, consta como requerente apenas o PV, apesar da tela de cadastro e o acórdão do STF mencionarem ambas as agremiações na condição de Requerentes. Entretanto, tal fato comporta explicação lógica: a ADI 5948 é de autoria exclusiva do Democratas e abarca o mesmo pedido da ADI 5338, tendo sido apensadas as demandas e julgadas na mesma data (1.º de março de 2021).

Verificar-se-á, portanto, a pertinência temática. Ao se analisar o ideário e as diretrizes partidárias, tem-se um comprometimento para com a segurança da população. Ora, ao se garantir que os integrantes das Guardas Municipais possam se utilizar de armas de fogo, para fins de exercício de seu múnus, a finalidade efetiva é a de resguardar a segurança individual dos integrantes deste órgão e, por conseguinte, da própria segurança pública da coletividade.

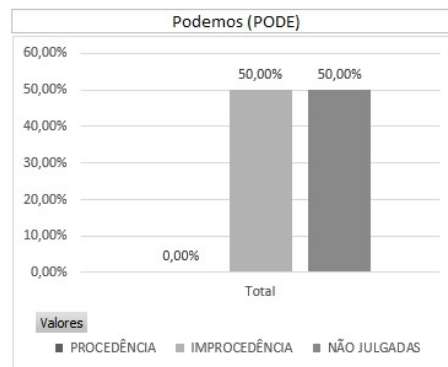
Ato contínuo, a ADI 5947²²⁵ comporta pedido para fins de declaração de inconstitucionalidade do Art. 3.º da Lei 13.488/2017 (minirreforma eleitoral de 2017), através do qual foi concedida nova redação ao parágrafo segundo do artigo 109 do Código Eleitoral (Lei 4.737/65). A argumentação trazida é de que na distribuição de sobras eleitorais foram ignorados os preceitos de aplicação de quociente eleitoral e, por tal razão, solapada a lógica do sistema proporcional.

Em sua manifestação a Procuradoria-Geral da República entendeu ser imperiosa a manutenção da norma, a qual “abre espaço para pequenas agremiações mediante critério de distribuição de vagas remanescentes que promove acesso mais igualitário das minorias participativas no processo eletivo (princípio da igualdade de chances)”²²⁶. A demanda foi julgada improcedente em 04 de março de 2020, sendo que o relator, Min. Marco Aurélio, ressaltou ter sido uma opção política válida do Parlamento quando da aprovação do diploma legislativo.

Em que pese ser caso de judicialização para fins de preponderância de interesse partidário, parece nítido que a agremiação, descontente com o resultado legislativo, buscou o Judiciário para fins de alterar a vontade da maioria. Afinal, teoricamente, o Parlamento representa o posicionamento da população.

²²⁵ Proposta em 22 de maio de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 24 de maio do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²²⁶ Parecer disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5466849>, acesso em 16 de janeiro de 2022.

Podemos (PODE)**Gráfico 19 – ADI propostas pelo PODE no período de 2016-2018**

Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Esta sigla propôs quatro ações diretas no período abarcado. Uma delas já foi analisada quando estudadas as demandas propostas pelo PP, a ADI 5922.

Pois bem, a petição inicial da ADI 5922 demonstra de forma incontestada a busca de benefício próprio da legenda, quando se verifica a seguinte argumentação: “o Podemos, passou de 4 (quatro) para 16 (dezesesseis) deputados federais e 3 senadores. No entanto, inobstante a nova bancada, o partido continuará a participar do tempo de propaganda eleitoral como se ainda tivesse somente quatro parlamentares, caso não seja dada a interpretação conforme à Constituição reclamada na presente ação.”

Essa afirmação é corroborada de breve análise do estatuto da sigla, o qual dispõe como um de seus princípios a valorização da pluralidade política (Art. 3.º, §. 1.º, II).

Continuamente, a ADI 5759²²⁷ comporta a arguição de inconstitucionalidade do parágrafo quarto do art. 224 do Código Eleitoral, decorrente de alteração promovida pela Lei 13.165/2015. Esta ação direta possui objeto similar ao da ADI 5525, proposta pelo PGR. Justamente pela prévia existência de demanda sobre o tema, a ação direta foi distribuída por prevenção ao Min. Roberto Barroso.

A legenda sustenta que foi retirada a competência dos Estados-membros para definição de eleições, quando ocorrer vacância nos últimos dois anos do mandato. Entretanto, em face da existência de ação direta recente que reconheceu como constitucional a norma debatida, o relator não constatou razão para reapreciar a matéria, tendo negado seguimento à ação.

²²⁷ Proposta em 19 de agosto de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 13 de setembro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99. Posteriormente, foi extinta sem resolução de mérito em 03 de setembro de 2018.

As demais ações diretas propostas pela agremiação (ADI 6047 e 6048) na data de 18 de dezembro de 2018, possuem certa relação entre si, abarcando temas atinentes aos atletas profissionais, especificamente os jogadores de futebol. Ambas foram distribuídas ao Min. Nunes Marques.

A ADI 6047 intenta retirar do ordenamento jurídico o artigo 50 da Lei 13.155/2015, que permitiu o parcelamento de dívidas trabalhistas por parte dos clubes de futebol. A argumentação é de que foram concedidos poderes aos Tribunais Regionais do Trabalho para que legissem em matéria de execução (Ato Trabalhista).

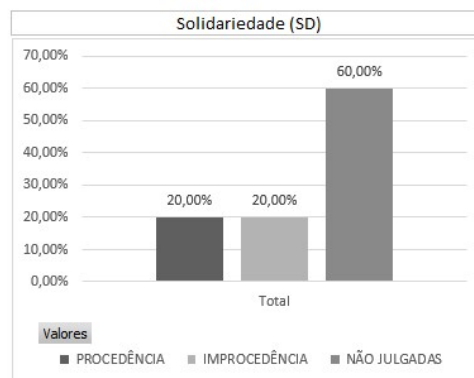
Já a ADI 6048 intenta a declaração da inconstitucionalidade dos artigos 28 e 31 da Lei 9.615/1998, que foram alterados pela Lei 12.395/2011. Discute-se a possibilidade de aplicação de multa contratual pela rescisão de contrato firmado entre o atleta (empregado) e a entidade desportiva, sustentando que o valor é impagável quando o pedido da rescisão se der a pedido do profissional e se a rescisão for por iniciativa do clube, o valor é irrisório, criando disparidade. Também ataca os denominados períodos de concentração dos atletas e o dever de aguardarem o inadimplemento de três meses de remuneração para que possam pedir a rescisão contratual sem ônus.

Os casos ainda não foram finalizados, tendo havido a apresentação de parecer pela PGR, pugnando pela improcedência do pedido em ambas as hipóteses.

Portanto, as ações irão aproveitar uma classe específica, contudo, o tema debatido envolve a satisfação de créditos trabalhistas, o que permite concluir que existe pertinência para com as disposições estatutárias, que celebram a “construção de uma nação socialmente justa”, nos ditames do Art. 3.º, *caput*.

Solidariedade (SD)

Gráfico 20 – ADI propostas pelo SD no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

O partido propôs cinco ações diretas no período abarcado. Uma delas já foi analisada quando estudadas as demandas propostas pelo Partido Social Cristão, a ADI 5526. E tal qual se deu com o Partido Progressista/Progressistas somente haverá análise da confluência do mérito da demanda e das bandeiras defendidas pela agremiação.

Assim como constatado na análise das demais legendas que propuseram a demanda, vislumbra-se uma atuação eminentemente corporativa e não programática. O estatuto dispõe em seu artigo 1.º que a sigla almeja assegurar “no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, a defender a soberania nacional e os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. Em suma, não se localiza elo entre a postura em juízo e os documentos que embasam a atuação da agremiação.

Já a ADI 5586²²⁸ aborda norma exarada ainda no mandato de Dilma, qual seja: o artigo 11 da Lei 13.254/2016, popularmente conhecida como Lei de Repatriação. O questionamento é de que a legislação fere a isonomia tributária, quando proibiu a aplicação do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) “aos detentores de cargos, empregos e funções públicas de direção ou eletivas, nem ao respectivo cônjuge e aos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção”.

A agremiação sustenta que não é cabível arguir a aplicação do princípio da moralidade apenas em desfavor dos agentes públicos e seus parentes. Isto porque o dever de moralidade deveria ser imposto à toda a sociedade. Não foram localizadas nem no estatuto nem nas bandeiras da agremiação disposição específica sobre o tema. Porém, soa incongruente vislumbrar que uma das bandeiras da sigla é a defesa da “taxação de grandes fortunas e grandes heranças²²⁹”, mas, simultaneamente, buscar meios de que mais pessoas (notadamente agentes públicos) possam regularizar recursos mantidos no exterior e não declarados ao Fisco.

A ação direta entrou na pauta de julgamento virtual de outubro de 2021. A relatora Min. Rosa Weber votou pela improcedência do pedido, seguindo o parecer da PGR. O julgamento se encontra suspenso, em decorrência de pedido de vista dos autos pelo Min. Gilmar Mendes.

Outra ação direta proposta colide com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sendo esta a ADI 5632²³⁰. Esta demanda visa impedir que “deputado que tenha sido eleito

²²⁸ Proposta em 06 de setembro de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 08 de setembro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²²⁹ Informação disponível em <https://www.solidariedade.org.br/media/2021/07/DES-ECONOMICO.pdf>, acesso em 17 de janeiro de 2022.

²³⁰ Proposta em 16 de dezembro de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 19 de dezembro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

para completar o mandato de Presidente em razão de vacância definitiva” pugne pela sua reeleição na mesma legislatura. Igualmente, ressaltou que não se trata de tema *interna corporis*, o que permitiria a atuação da Corte no tema.

Não se localiza nas normas partidárias manifestação expressa quanto ao tema, contudo pelo plano de fundo, em que houve a eleição de Rodrigo Maia para o cargo e toda a discussão e ajustes políticos atinentes, leva a crer que se tratou de forma de obter travar pretensões políticas de parlamentar com grande proeminência no cenário pátrio.

O caso é relatado pelo Min. Nunes Marques, não tendo seu julgamento finalizado até o presente instante. Por relevância, ressalte-se que a PGR apresentou parecer pela improcedência do pedido, entendendo que o Judiciário deve atuar de forma deferente para com o entendimento do Poder Legislativo, face a inexistência de vedação expressa para a recondução obliterada.

Na sequência, a análise abordará a ADI 5791²³¹ é relatada pelo Min. Ricardo Lewandowski e não discute postura dos Poderes Executivo ou Legislativo, mas sim de órgão de controle externo (Tribunal de Contas da União) e sua interpretação para fins fiscalizatórios de recursos advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. A sigla sugere que a fiscalização caberia tão somente aos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, conforme o caso.

Tem-se que o partido defende o FUNDEB em suas bandeiras, entretanto queda silente acerca da fiscalização dos recursos. Pode ser compreendido que o objetivo é obter, em tese, uma abordagem mais branda por parte das Cortes de Contas locais, que teriam conhecimento da realidade de cada localidade e não na capital do país.

A demanda ainda não foi julgada, tendo, todavia, parecer pela improcedência por parte da PGR.

Por fim, a sigla também propôs a ADI 5933 em 17 de abril de 2018, em desfavor da Lei Complementar 141/2012 e do Decreto 7507. A discussão é referente à necessidade de manutenção de recursos oriundos do SUS e destinados aos demais membros da federação em instituição financeira federal. A argumentação é no sentido de que tal determinação afronta o princípio federativo, haja vista a existência de instituições financeiras de âmbito estadual.

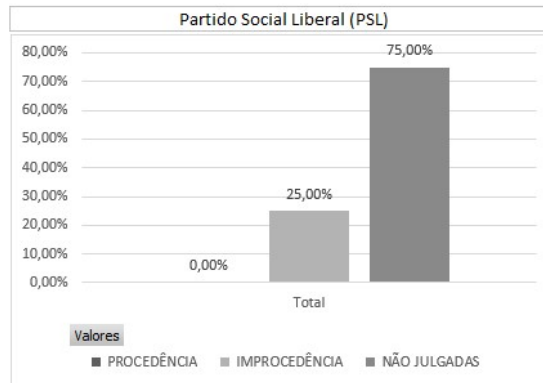
Inobstante, não se localiza nas disposições que regem a agremiação, efetiva pertinência entre o pedido e seus fundamentos balizadores. O relator, Min. Alexandre de

²³¹ Proposta em 11 de outubro de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 24 de outubro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99.

Moraes, indeferiu a petição inicial na data de 11 de setembro de 2018, em decorrência de ausência de correta fundamentação do pedido.

Partido Social Liberal (PSL)

Gráfico 21 – ADI propostas pelo PSL no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Como exposto anteriormente, o PSL é uma legenda que elegeu apenas um parlamentar em 2014, contudo propôs, quatro ADIs no total.

A primeira foi a ADI 5567²³², em 29 de julho de 2016, a qual combate dispositivos da Lei 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas), em especial o Art. 2.º, §§ 1.º, 6.º e 7.º, assim como o § 14 do Art. 4.º do mesmo diploma legal. A argumentação trazida é de que o tipo penal é impreciso e vago e de que obstrução de justiça não poderia ser tipificado como crime.

Um trecho da exordial (item 6.2.9) demanda análise pontual:

[...] no cotidiano, se algum político mencionar o desejo de conversar com um Ministro do STF ou do STJ, isso provoca uma ilação que pode resultar inclusive, em certos casos, numa condução coercitiva ou mesmo na sua prisão!

O relator, Min. Alexandre de Moraes apresentou voto pela improcedência do pedido, apenas aplicando interpretação conforme à Constituição. Todavia o processo se encontra paralisado desde junho de 2020, em decorrência de pedido de vista por parte do Min. Gilmar Mendes.

²³² Na análise do pedido liminar, na data de 08 de agosto de 2016, o então Ministro Relator Teori Zavascki tão somente efetuou a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Vê-se que atuação, como em outras ADI já analisadas, demonstra atuação preponderantemente corporativa em prol da atuação da classe política. Nos ideais da agremiação tem-se que “o governo, os poderes locais e regionais, os órgãos, funcionários ou agentes dos poderes devem observar, respeitar e cumprir as normas jurídicas em vigor, tal como devem fazer os entes privados”²³³. Sob esse prisma seria possível argumentar que a atuação é legítima, contudo, esta não seria a interpretação mais precisa.

Sequencialmente, a ADI 5749 possui causa de pedir próxima à da ação direta anterior, com distribuição em 27 de julho de 2017. Apenas o enfoque foi centrado no Art. 2.º, § 1.º, acerca da obstrução de justiça. Utilizou a denominada Operação Lava Jato como exemplo da imperiosidade de declaração da inconstitucionalidade, destacando a ocorrência de interferência em situações tipicamente políticas. A demanda foi distribuída por prevenção ao Min. Alexandre de Moraes que reconhecendo a litispendência entre os casos, indeferiu a petição inicial na data de 18 de agosto de 2017.

Por seu turno a ADI 5756²³⁴ sustenta a ocorrência de máculas em resoluções exaradas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, a saber: RN 195/2009; RN 196/2009; RN 205/2009 e RN 295/2012. A discussão envolve as denominadas administradoras de benefícios e de que seria impossível efetuar contratação de planos de saúde coletivos sem a intermediação destas empresas e, ainda, as normativas criam ambiente que impede a supervisão/fiscalização desta parcela do mercado de saúde.

Neste caso é possível afirmar que existe maior correlação entre pedido e programa da sigla, a qual se pauta no “incentivo a todas as formas de livre iniciativa privada”²³⁵. A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pugnando pela improcedência do pedido, por entender que atos de natureza regulamentar e pautados em legislação infraconstitucional não podem ser atacados pela via da ADI. A justificativa é a ausência de ofensa direta ao texto constitucional. Os autos se encontram conclusos ao relator, Min. Gilmar Mendes, desde abril de 2020.

Por derradeiro, a agremiação propôs em outubro de 2017 a ADI 5795²³⁶, distribuída à Min. Rosa Weber. Esta ação direta discute a constitucionalidade do Art. 16-C da Lei

²³³ Informação disponível em <https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais>, acesso em 18 de janeiro de 2022.

²³⁴ Proposta em 14 de agosto de 2017 e sem concessão de medida cautelar na mesma data, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²³⁵ Informação disponível em <https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais>, acesso em 18 de janeiro de 2022.

²³⁶ Proposta em 17 de outubro de 2017 e no despacho inicial datado de 20 de outubro mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido, até o presente instante, concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte.

9.504/97, inserido através da Lei 13487/2017. Através de tal inovação legislativa foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, popularmente conhecido como “Fundão”.

A alegação é de que o tema deveria ser tratado mediante uso de emenda constitucional e não por meio de lei ordinária. Não apenas isso: os recursos destinados ao FEFC são retirados do orçamento público e destinados a pessoas jurídicas de direito privado.

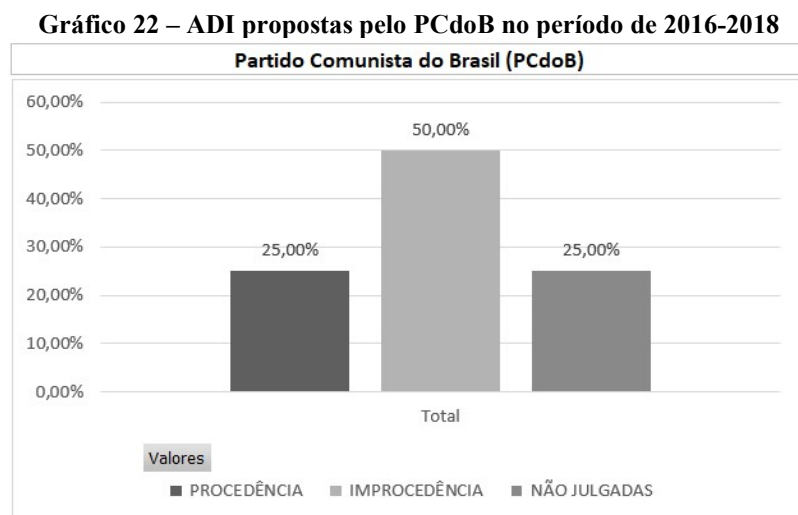
O presente caso parece demonstrar situação na qual efetivamente ocorre judicialização como forma de atacar ato exarado por opositor, a saber:

Para contextualizar com precisão, a criação do FEFC não teria sido possível se o Congresso Nacional não tivesse, meses antes, aprovado e decretado, e o sr. Presidente da República, sancionado, promulgado e mandado publicar, a Lei nº 13.473, em 8 de agosto de 2017, especificamente o art. 12, § 3º, II.

Ao passo que se tratava de sigla nanica com apenas um deputado eleito em 2014, é curioso, apenas, observar que após o pleito de 2018, no qual a sigla elegeu a segunda maior bancada (52 deputados federais) e, atualmente, sendo a maior com 55 deputados federais, será justamente a maior beneficiária dos recursos advindos do FEFC nas eleições de 2022²³⁷.

O processo permanece concluso desde 31 de agosto de 2018, tendo a PGR apresentado parecer pela improcedência do pedido.

Partido Comunista do Brasil (PCdoB)



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

²³⁷Informação disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/fundo-eleitoral-saiba-quanto-cada-partido-deve-receber-em-2022-25323514>, acesso em 18 de janeiro de 2022.

Trata-se de partido identificado no espectro da esquerda e que, naturalmente, fez oposição ao governo de Michel Temer. A análise de suas posturas será assaz interessante para fins de verificação da hipótese trazida.

Em conjunto com o Partido dos Trabalhadores (PT) foi proposta a ADI 5687²³⁸, em que se alude a inconstitucionalidade da denominada Lei da Terceirização (Lei n.º 13.429/2017). É oportuno transcrever trecho da petição inicial:

Em que pese o prazo constitucional de sancionamento estar em seu início, haja vista que o recebimento da matéria ocorrerá no dia 23 de março do corrente ano, o ocupante da Presidência da República, no uso das atribuições e permissões constitucionais, decidiu pela sanção da lei no dia 31 de março, com sua imediata publicação pela via de edição noturna extraordinária do Diário Oficial da União. Ressalte-se que os assuntos tratados na norma questionada são de grande relevância para a agenda trabalhista nacional. A terceirização, por exemplo, é assunto sensível para a classe trabalhadora em todo o mundo, que tem vivenciado as restrições de direitos e a precarização das relações laborais em razão da prática irresponsável das hipóteses de terceirização nas variadas fases e etapas da produção.

A sigla inequivocamente possui bandeiras definidas e claras, dispondo no artigo 1.º do então vigente estatuto:

O Partido Comunista do Brasil luta contra a exploração e opressão capitalista e imperialista. Visa a conquista do poder político pelo proletariado e seus aliados, propugnando o socialismo científico. Tem como objetivo superior o comunismo. Afirmado a superioridade do socialismo sobre o capitalismo, almeja retomar um novo ciclo de luta pelos ideais socialistas, renovados com os ensinamentos da experiência socialista do século XX, e desenvolvidos para atender à realidade do nosso tempo e às exigências de nosso país e nossa gente.

Finalizado este confronto inicial, resta claro que se trata de situação na qual os integrantes da oposição buscam judicializar e combater em juízo política pública exarada pelo mandatário. Ademais, como o estatuto expressamente dispõe oposição ao sistema capitalista, é natural que não se aceite a implementação da terceirização no Brasil. Note-se que não se entra no mérito da adequação ou da validade do diploma legal ou da atuação dos atores políticos.

A ação direta foi julgada improcedente, por maioria de votos, em junho de 2020, em conformidade com os termos do voto do Min. Relator, Gilmar Mendes, que não

²³⁸ Proposta em 05 de abril de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 10 de abril do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

vislumbrou máculas formais nem materiais, depreendendo a validade da terceirização, que nada mais seria senão uma decorrência do atual estágio evolutivo da sociedade.

A segunda ação proposta foi a ADI 5769²³⁹ ataca o artigo 7.º da Lei 13.424/2017, legislação que alterou o artigo 4.º da Lei 6.615/78. Sustentou-se a ocorrência de “contrabando legislativo”, haja vista que o Congresso Nacional alterou substancialmente o texto da Medida Provisória 747 quando de sua conversão para a Lei 13.424/2017. A norma dita inconstitucional é relacionada à profissão de radialista, enquanto a MPV tratava da Lei 5.785/72 e do processo de renovação das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão. A inicial aborda o tema de forma enfática:

O “contrabando legislativo”, frise-se, não é mera inobservância de forma, mas um procedimento antidemocrático, em que se subtrai do debate legislativo a discussão sobre normas que integrarão estavelmente o mundo jurídico.

Por mais que soe crível e legítima a demanda proposta, pela inegável aparência de prática equivocada pelo Poder Legislativo, a atuação partidária traz uma linha de atuação deliberadamente combativa, como se observa do programa partidário:

A aliança política para sua concretização tem como alvo atingir e derrotar os setores políticos e sociais pró-imperialistas e os grandes beneficiários de sua rede rentista-especulativa. Ou seja, visa a derrotar os setores que se separaram da Nação e se uniram aos espoliadores estrangeiros. Noutro plano, se buscará neutralizar outros setores capitalistas. Esta nitidez quanto aos alvos permite configurar uma larga frente política e social que tem como centro os trabalhadores e engloba amplos segmentos da Nação.²⁴⁰

Originariamente a demanda foi distribuída ao Min. Luiz Fux, e quando este assumiu a presidência da Corte, os autos foram redistribuídos ao Min. Dias Toffoli, estando aguardando análise desde setembro de 2020. Há parecer da PGR pela procedência do pedido.

Em dezembro de 2017 foi proposta ação direta para discutir dispositivos da Lei da Estatais (Lei 13.303/2016), sendo esta a ADI 5846 de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. Foi requerida a aplicação de interpretação conforme a CF ao artigo 29 da lei ordinária, especificamente acerca da alienação de controle acionário das sociedades de economia mista e suas subsidiárias ou controladas. O tema das empresas estatais e seu controle

²³⁹ Proposta em 28 de agosto de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 10 de outubro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁴⁰ Informação disponível em <https://pcdob.org.br/programa/>, acesso em 18 de janeiro de 2022.

pelo Poder Público sempre foi de grande importância para os partidários das siglas alinhadas à esquerda do espectro político.

De forma liminar, em 27 de junho de 2018, foi concedida de forma parcial a medida cautelar pleiteada, demandando que a alienação de estatais tenha prévia autorização legislativa. Quando do julgamento do mérito, em 06 de agosto de 2019, a cautelar foi parcialmente referendada, conferindo a seguinte interpretação conforme à CF ao dispositivo inquinado:

i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.

Conforme exposto acima, trata-se de mais um princípio inserido no programa da sigla, o da prevalência do controle estatal acerca da economia. De toda forma, não se pode ignorar que se tratou de atacar tema defendido pelo então presidente e que os integrantes do partido, opositores políticos, buscaram alterar através do Poder Judiciário.

Na reta final do mandato de Temer, em setembro de 2018, foi proposta a ADI 6024²⁴¹. Através da Medida Provisória 850, o Poder Executivo federal foi autorizado “a instituir a Agência Brasileira de Museus” e conforme delineado na exordial, houve alteração substancial da gestão dos museus federais brasileiros. A requerente dispõe que a criação de um serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado e, ainda, sem a oitiva dos setores envolvidos, feriu os requisitos constitucionais de relevância e urgência para adoção de MPV.

Consta a defesa da cultura como um dos pressupostos de atuação da sigla²⁴², todavia reitera-se o argumento de que a postura adotada pode ser compreendida como forma de não acatar posicionamento do governo a que se opuseram, em judicialização pura da política.

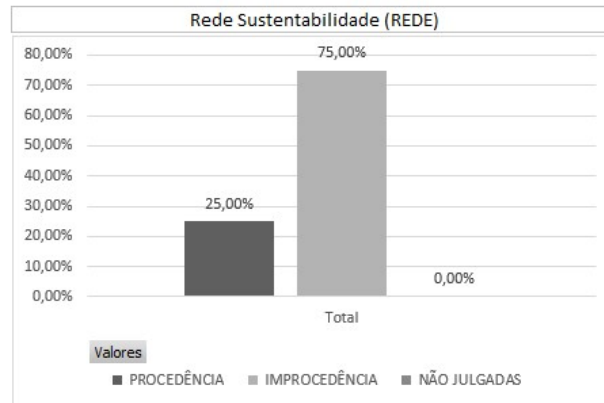
²⁴¹ Na análise do pedido liminar, na data de 24 de setembro de 2018, o ministro relator tão somente efetuou a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁴² 48) Defesa da cultura brasileira. Luta permanente por sua afirmação e florescimento. Enfrentamento da pressão ideológica que atua para impor uma hegemonia cultural e ideológica estrangeira, em tudo distinta do salutar intercâmbio entre os povos. Garantir o fomento às linguagens artísticas e expressões culturais. Preservar o patrimônio histórico material e imaterial de todas as regiões e manifestações culturais do país. Fortalecer a identidade e a diversidade cultural do povo brasileiro, com políticas que gerem autonomia, protagonismo e liberem sua capacidade criativa. Reforço das instituições públicas que defendam, fomentem e difundam a produção cultural e artística brasileira, fortalecendo o Sistema Nacional de Cultura, garantindo orçamento vinculado em todos os níveis de governo e promovendo o planejamento estratégico para o setor. Assegurar o

Em decisão monocrática o Min. Gilmar Mendes julgou prejudicada a ADI em 30 de abril de 2019, face a Câmara dos Deputados ter rejeitado a medida do Executivo. Em suma, com a perda da eficácia do instrumento transitório, perde-se o objeto da ação direta.

Rede Sustentabilidade (REDE)

Gráfico 23 – ADI propostas pela REDE no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

É um partido que obteve o seu registro junto ao TSE ao final do ano de 2015, tendo em seus quadros políticos nomes de expressão no cenário nacional, a exemplo das ex-senadoras Marina Silva e Heloísa Helena.

A primeira ação proposta pela agremiação no período de estudo foi a ADI 5685, que possui objeto assaz similar à ADI 5687²⁴³, pontuando que em ambos os casos foi impugnada a constitucionalidade Lei n.º 13.429/2017 (Lei da Terceirização) e teve, da mesma forma, como relator o Min. Gilmar Mendes e apensadas para julgamento conjunto.

Sabendo-se que a demanda foi julgada improcedente, analisar-se-á apenas a congruência da atuação da sigla. A petição inicial comporta o seguinte raciocínio:

A terceirização irrestrita, para os trabalhadores em geral, inclusive nas atividades finalísticas, sem qualquer medida legislativa acautelatória dos seus incontestes danos para o delicado equilíbrio do binômio Capital-Trabalho, parece se inserir no segundo quadro, da violação programática patente e não em qualquer zona de incerteza: não

acesso a bens e serviços culturais como questão central da cidadania. Incorporar o saber, a criatividade, a inovação e o conhecimento como base da economia brasileira do século XXI e dos séculos vindouros, mantendo uma política de Estado para robustecer a indústria cultural brasileira e assegurar o crescimento do mercado interno. Informação disponível em <https://pcdob.org.br/programa/>, acesso em 18 de janeiro de 2022.

²⁴³ Proposta em 03 de abril de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 10 de abril do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e apensamento às ADIs 5686 e 5687 e, posteriormente, julgada em Sessão Virtual de 05 a 15 de junho de 2020.

há compatibilização possível de tal medida com o mandamento constitucional de valorização do trabalho humano, com o fim de assegurar a todos um existência digna, nos termos da Justiça Social.

O manifesto traz como uma das diretrizes a “valorização da remuneração dos trabalhadores e aprimoramento de sua qualificação profissional”²⁴⁴. De base deste dado é lícito deduzir a correlação entre a atuação da sigla e seus princípios basilares. Logicamente que esta convergência não ignora o fato de a REDE ter apresentado sistemática oposição ao governo Temer.

Dando sequência à análise, no bojo da ADI 5709²⁴⁵ foi contestada a Medida Provisória 782. A discussão envolve a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O ponto da discórdia foi a concessão de *status* de Ministro ao cargo de Chefe da Secretaria-Geral da Presidência. O plano de fundo foi a designação de Moreira Franco ao cargo, haja vista a ocorrência de diversas denúncias de atos ilegais praticados por tal pessoa e de que a nomeação teria como objetivo garantir o foro de prerrogativa ao nomeado.

Além disso, houve reedição de MPV na mesma sessão legislativa, em virtude de a MPV 782 ter revogado a MPV 768, mas reeditando os seus termos. O ato precário foi convertido em lei *a posteriori*, qual seja: Lei 13.502/2017. Quando da análise meritória em 27 de março de 2019, o STF, por unanimidade, seguiu o voto da Min. Rosa Weber, com a fixação da seguinte tese:

É inconstitucional medida provisória ou lei decorrente de conversão de medida provisória cujo conteúdo normativo caracterize a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória anterior rejeitada, de eficácia exaurida por decurso do prazo ou que ainda não tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo estabelecido pela Constituição Federal"

Em sede de embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União a Corte efetuou a modulação dos efeitos da decisão em agosto de 2020. Desta forma foi assegurada “a perfectibilidade dos atos administrativos praticados desde a entrada em vigência da MP nº 782, em 31.05.2017, até a suspensão da eficácia da Lei 13.502/2017, fruto de sua conversão, pela MP n.º 870/2019, em 1º.01.2019.”

O estatuto da agremiação expressamente prevê em seu Art. 4.º, X, XI e XII que devem ser respeitadas a transparência, impessoalidade e legalidade, sendo patente que tais princípios

²⁴⁴ Informação disponível em <http://rededf.org.br/aulas/conheca-o-manifesto-da-rede/>, acesso em 19 de janeiro de 2022.

²⁴⁵ Proposta em 01 de junho de 2017 e no despacho inicial exarado na mesma data, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99.

devem ser aplicados à Administração Pública. Portanto, obstou-se prática potencialmente ilícita e desvirtuada do Poder Executivo. Conclui-se que a atuação se deu de forma a resguardar a lisura na gestão pública.

Por continuidade, a ADI 5808²⁴⁶ ataca o Art. 23, § 1.º-A da Lei 9.504/97, incluído pela Lei 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), e que aborda a possibilidade de autofinanciamento pelos candidatos, em percentual superior ao das doações de terceiros. A regra geral é a da limitação de 10% da renda bruta do doador, porém o candidato pode doar a si mesmo o limite de gastos do cargo a qual concorre. A alegação é de que a norma cria distorção em prol dos candidatos abastados, que podem se prevalecer de seu poderio econômico, tendo utilizado como exemplo a eleição de João Dória para o cargo de prefeito municipal.

A abordagem do tema é coerente aos ideais da sigla, haja vista defender o “financiamento público de campanha e teto máximo de doações por pessoa jurídica e física”²⁴⁷. Houve fato superveniente após a propositura da ação direta, com a revogação do dispositivo pela Lei 13.488/2017. Pela norma não mais integrar o ordenamento jurídico, a min. Cármen Lúcia julgou prejudicada a ADI por perda superveniente de objeto, isto em 26 de setembro de 2018.

A última ADI proposta foi a 6044²⁴⁸, em face do disposto no art. 29 da Lei 9.096/95, alterada pela Lei 13.107/2015. Trata-se de patente demanda corporativa, afinal o dispositivo atacado veda que legendas com menos de 05 (cinco) anos de registro possam participar de processo de fusão ou incorporação.

Inegável que a Emenda Constitucional 97 ao instituir a cláusula de desempenho feriu de morte diversas agremiações, sendo uma delas justamente a requerente²⁴⁹ e que ao constatar a vedação de união com outra legenda, buscou acessar o Judiciário para garantir a sua existência. No julgamento da ação em março de 2021, a Min. Cármen Lúcia trouxe disposição assaz contundente:

A limitação temporal impeditiva da fusão ou incorporação de partidos políticos, criados há menos de cinco anos, assegura o atendimento do compromisso do cidadão com o que afirma como sua opção partidária, evitando-se agremiações

²⁴⁶ Proposta em 07 de novembro de 2017 e no despacho inicial datado de 19 de dezembro do mesmo ano, o então relator, Min. Dias Toffoli, determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99,

²⁴⁷ Informação disponível em <http://rededf.org.br/aulas/conheca-o-manifesto-da-rede/>, acesso em 19 de janeiro de 2022.

²⁴⁸ Proposta em 28 de novembro de 2018 e sem concessão de medida cautelar no dia subsequente, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

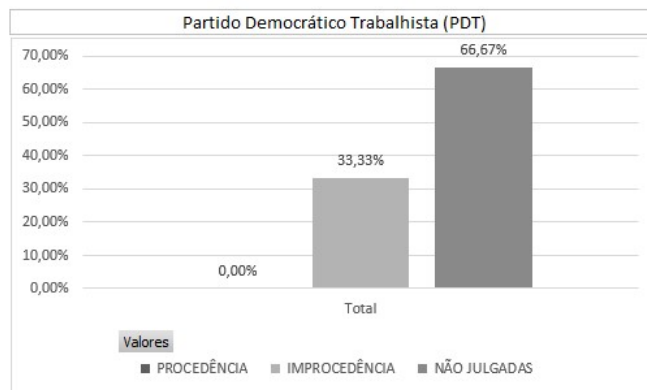
²⁴⁹ Informação disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/12/18/rede-sustentabilidade-senadores-deputados-clausula.htm>, /, acesso em 19 de janeiro de 2022.

descompromissadas e sem substrato social e reforça o objetivo do constituinte reformador, expresso na emenda constitucional n. 97/2017, em coibir o enfraquecimento da representação partidária.

Mesmo com o julgamento desfavorável, a sigla busca outra forma de garantir a sua existência. Por não ser objeto da presente pesquisa, não se aprofundará no tema, porém com a inovação trazida pela Lei 14.208/2021, atualmente é lícita a existência de federação partidária (legendas atuando como uma só pelo período de uma legislatura) e com isso a REDE iniciou tratativas com o PSOL para a formação desta união, consolidada em maio de 2022²⁵⁰, visando a sobrevivência dos partidos.

Partido Democrático Trabalhista (PDT)

Gráfico 24 – ADI propostas pelo PDT no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

O partido foi um dos mais atuantes em sede de controle concentrado, propondo seis ADI no período, a saber: 5658, 5701, 5714, 5755, 5802 e 5884.

A ADI 5658²⁵¹ tem como relatora a Min. Rosa Weber e ataca dispositivos alterados pela Emenda Constitucional 95, notadamente do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. A EC instituiu o Novo Regime Fiscal e implicou no dito congelamento de gastos orçamentários pelo prazo de 20 anos.

A petição inicial traz a seguinte afirmação:

²⁵⁰ Informação disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Maio/tse-aprova-mais-dois-registros-de-federacao-partidaria-para-as-eleicoes-2022>, acesso em 17 de junho de 2022.

²⁵¹ Proposta em 15 de fevereiro de 2017 e no despacho inicial datado de 06 de março mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido, até o presente instante, concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte.

Embora 60% da população brasileira fosse contrária à sua aprovação, a Emenda Constitucional n. 95/2016 deriva de ampla maioria parlamentar, circunstância que autorizaria a reconhecer a esse ato normativo presunção de constitucionalidade. Apesar disso, a séria afetação de direitos dotados de alta carga de fundamentalidade, em especial educação e saúde, recomenda a adoção de uma postura de maior desconfiança em relação à constitucionalidade da Emenda Constitucional. De outro lado, as limitações impostas às escolhas orçamentárias a serem feitas pelo Legislador Democrático nos próximos vinte anos demandam a intensificação do controle judicial da legitimidade da Emenda Constitucional n. 95.

Ao se confrontar o pedido com o estatuto, é possível constatar os seguintes compromissos básicos:

- educação, causa da salvação nacional [...]
- trabalho digno e assistência à saúde para todos os brasileiros [...]

Portanto, pode-se dizer que a legenda traz a defesa destes compromissos em suas atitudes, todavia claramente utiliza a bandeira de forma política. A conclusão é de fácil constatação, uma vez que a própria ação expressamente destaca que não se acata a decisão do parlamentar, em que pese a presunção de legitimidade e soberania do legislador. O julgamento ainda não foi concluído até o presente instante.

Já a ADI 5701²⁵² não ataca nenhuma norma exarada pelos opositores da sigla, mas sim o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – RISTF. Discute-se a constitucionalidade do inciso XV do artigo 21 do texto.

Contudo, de leitura da exordial é possível perceber que o objetivo é atacar o mandatário, a saber:

Em linhas gerais, a pretensão desta ação direta consiste em determinar que o Presidente da República, na vigência de seu mandato, pode sim ser investigado por atos estranhos ao exercício de suas funções, mesmo considerando que o § 4º do artigo 86 da Constituição veda sua responsabilização nessas condições.

Logicamente que não se adentrará ao mérito da ocorrência ou não de atos ímprobos ou ilegais por parte do então presidente. A discussão está relacionada, exclusivamente, à utilização do instrumento como forma de judicializar a política e alvejar opositores.

O caso ainda não foi julgado, aguardando a inclusão em pauta pelo Min. Luiz Fux.

²⁵² Proposta em 10 de maio de 2017 e sem concessão de medida cautelar na mesma data, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

A terceira ADI vem a ser a 5714²⁵³, relatada pelo Min. Edson Fachin. Esta ação direta ataca a constitucionalidade da Medida Provisória 779 e que disciplina acerca de aditivos relacionados aos contratos de parceria no setor aeroportuário. A MPV, posteriormente, foi convertida na Lei n.º 13.499/2017.

A agremiação aponta que a MPV nada mais seria do que reprodução da MPV 752, que teve a sua conversão em lei rejeitada pelo Legislativo “por iniciativa da bancada do PDT”. Em suma, ainda não houve o julgamento do feito, tendo a PGR apresentado parecer destacando que

A similaridade de textos de medida provisória com o de proposição legislativa rejeitada na mesma sessão legislativa não basta para a incidência das vedações contidas nos arts. 62-§10 e 67 da CF, que pressupõe identidade de conteúdo material das proposições.

No cômputo da pesquisa, vislumbra-se ocorrência de judicialização para fortalecimento de bandeira defendida pela agremiação, em detrimento da opção tomada pelo Executivo e pelo Legislativo.

Continuamente, tem-se a ADI 5755²⁵⁴ que comporta relatoria da Min. Rosa Weber. Discute-se a constitucionalidade do art. 2.º e parágrafo primeiro da Lei 13.463/2017, legislação esta que trata dos pagamentos de precatórios e Requisições de Pequeno Valor – RPV federais. Aduziu-se a ocorrência de criação de critérios não previstos pela Constituição, tanto ao retirar a gestão do Judiciário quanto pela criação de prazo para cancelamento das ordens de pagamento.

O estatuto partidário dispõe ser uma das balizas a racionalização e democratização do Estado, “colocando-os a serviço dos interesses e direitos do nosso povo”. A figura dos precatórios é emblemática da ineficiência da gestão pública brasileira. Pontua-se que a atuação é programática e visa resguardar a coletividade.

A PGR pugnou pela procedência parcial do feito, trazendo o seguinte raciocínio:

[...] deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 2.º da Lei 13.463/2017, porquanto a autorização do cancelamento pelas instituições financeiras de precatórios e requisições de pequeno valor expedidos há mais de dois anos não

²⁵³ Proposta em 05 de junho de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 09 de maio de 2018, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁵⁴ Proposta em 10 de agosto de 2017 e no despacho inicial datado de 21 de agosto mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido, até o presente instante, concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte.

encontra amparo no art. 100 da Constituição, afronta o princípio da separação dos Poderes e desrespeita os direitos fundamentais à coisa julgada, à efetividade da jurisdição e ao contraditório e à ampla defesa

A Ministra relatora em seu voto julgou procedente o pedido, tendo havido pedido de vistas pelo Min. Barroso. A ação direta foi incluída no calendário de julgamento da Corte de 2022, estando prevista a data de 22 de junho para tanto.

A ADI 5802, protocolada em outubro de 2017, comporta irresignação à Portaria 1129/2017 do Ministério do Trabalho. Questiona-se que a portaria, ao definir o que seria condição análoga à escravidão, dificultou sobremaneira a punição de flagrantes e a inclusão de empregadores na listagem de utilizadores de trabalho escravo. A pertinência da atuação é de fácil visualização, visto que o estatuto partidário defende o “trabalho digno” para a universalidade dos brasileiros.

A ministra Rosa Weber, em decisão monocrática de novembro de 2019, entendeu como prejudicada a demanda, haja vista a “a revogação tácita do ato normativo impugnado – Portaria 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho – pela Portaria nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017, configurada a prejudicialidade desta ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto.”

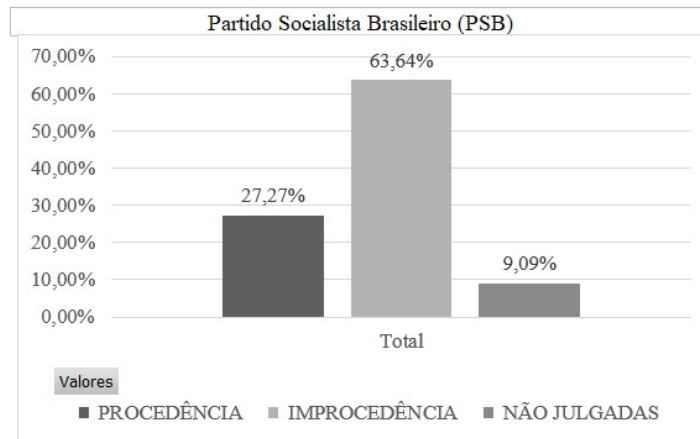
Por derradeiro, a ADI 5884²⁵⁵ ataca a Medida Provisória 814, instrumento que permitiu a desestatização de empresas estatais do setor de energia elétrica, dentre elas a Eletrobras. A agremiação possui como um de seus fundamentos o “resgate do patrimônio e reparação dos prejuízos e danos causados pelas concessões a grupos econômicos e pelas privatizações lesivas ao interesse público”. Trata-se da defesa de bandeira política do partido político, algo perceptível do singelo confronto dos documentos e da atuação da sigla.

O caso é de relatoria da Min. Rosa Weber, tendo sido julgada prejudicada em novembro de 2018, em decorrência da perda superveniente de objeto, posto que a MPV não foi convertida em lei.

Partido Socialista Brasileiro (PSB)

Gráfico 25 – ADI propostas pelo PSB no período de 2016-2018

²⁵⁵ Proposta em 26 de janeiro de 2018 e no despacho inicial datado de 12 de março do mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido, até a superveniente perda de objeto, concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte.



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Esta sigla foi extremamente combativa e atuante durante a presidência Temer. Inclusive, foi uma das que mais propôs ADI, com 11 (onze) ações no total.

Através da ADI 5543²⁵⁶ foram combatidos os seguintes dispositivos: art. 64, inciso IV, da Portaria n.º 158/2016 do Ministério da Saúde e art. 25, inciso XXX, alínea d, da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n. 34/2014 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Os espécimes normativos, na prática, impediam a doação de sangue por homossexuais do sexo masculino que mantiveram relações sexuais nos últimos doze meses. Ademais, seria uma postura ultrapassada e preconceituosa e sem embasamento científico.

O próprio estatuto da legenda destaca pertencer ao espectro político da esquerda, o qual sistematicamente é relacionado às pautas de defesa de minorias. O Art. 1.º, § 3.º, VI destaca ser um dos alvos a abolição “de todas as formas que justificam ideologicamente a discriminação e a marginalização de indivíduos e grupos sociais”, denotando a conformidade identitária e judicial.

No instante em que a Corte analisou o mérito da ação direta, houve a procedência por maioria de votos, nos termos do voto do relator, Min. Edson Fachin, em maio de 2020.

Continuamente, será constatado que o PSB em mais de uma ação direta buscou discutir temas surgidos da criação do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT. Inicialmente, por meio da ADI 5627²⁵⁷ a sigla contrapôs o teor do Art. 8.º, *caput* da Lei 13.254/2016. Sustenta que a União não computou os recursos oriundos da multa

²⁵⁶ Proposta em 07 de junho de 2016 e sem concessão de medida cautelar no dia seguinte, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁵⁷ Proposta em 24 de novembro de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 02 de dezembro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada em 14 de fevereiro de 2017.

incidente sobre os valores repatriados para cálculo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Após a propositura da ADI, foi editada a MPV 753 e como pontuou o Min. Marco Aurélio, “impôs modificação substancial na redação do preceito impugnado, porquanto destina ao Fundo de Participação dos Municípios as receitas decorrentes da multa moratória vinculada à repatriação de recursos”. Em suma, o pedido formulado pela agremiação acabou sendo atendido diretamente pelo Executivo, tendo sido julgada como prejudicada a ação direta.

A ADI 5636²⁵⁸ atacou a Medida Provisória 753, justamente o teor do artigo 2.º. A discussão abarca recursos advindos de repatriação e sua divisão aos entes federados. A discórdia advém do fato de que enquanto os Estados receberiam imediatamente os recursos, os municípios os receberiam em momento posterior. Tem-se que o Art. 1.º, § 3.º das normas estatutárias dispõe que a agremiação luta pela manutenção da forma federalista, o que permite concluir, necessariamente, que defenderá a ausência de privilégios a um dos entes em detrimento dos demais.

Tendo em vista que a MPV não foi convertida em lei, a ação direta foi julgada prejudicada em junho de 2017, conforme determinação do Min. Celso de Mello.

Dando seguimento ao estudo, a ADI 5729²⁵⁹ combateu dispositivos da Lei de Repatriação (Lei 13.254/2016). A sigla entende como descabida a vedação de compartilhamento de informações do RERCT aos demais entes da federação e de que eventual compartilhamento das informações seria interpretada como quebra de sigilo fiscal, aduzindo o seguinte:

Em suma, as normas ora questionadas ofendem diretamente os princípios da transparência, moralidade e eficiência da Administração Pública; violam o princípio federativo, por restringir o compartilhamento de informações União, Estados, DF e Municípios; vulneram o princípio da isonomia tributária, criando tratamento diferenciado e extremamente benéfico aos contribuintes aderentes ao programa de regularização de ativos, violando ainda diversos acordos internacionais do qual o Brasil é signatário.

[...]

Isto é, ao que tudo indica, o programa de regularização foi utilizado para repatriar valores relacionados à prática do chamado “caixa dois” eleitoral.

²⁵⁸ Proposta em 23 de dezembro de 2016, durante o recesso forense, e no despacho inicial datado de 26 de dezembro mesmo ano, a Min. presidente negou a liminar e determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99.

²⁵⁹ Proposta em 14 de junho de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 29 de junho do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

A legenda manifestou preocupação para com a possibilidade da ocorrência da prática de branqueamento de capitais. Igualmente, ao defender o acesso pleno aos dados, depreende-se a defesa à forma federativa pátria, o que é condizente com seus ideais.

Por maioria o STF julgou em março de 2021 como improcedente a ação direta, seguindo o voto do ministro relator, Roberto Barroso. Houve destaque no sentido de que a norma brasileira seguiu preceitos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

O alvo da irresignação transmitida na ADI 5738²⁶⁰ é Medida Provisória 784. Através do diploma foram alteradas diversas leis, impactando em mudanças expressivas no bojo do processo administrativo sancionador no âmbito do Banco Central do Brasil – BCB e da Comissão de Valores Mobiliários. Foi destacada a ausência de relevância e urgência e de que seria forma para atendimento de interesses espúrios:

A imprensa tem noticiado largamente a edição da MP nº 784/2017 e inserido sua elaboração dentro do contexto de extrema instabilidade política no qual se encontra o Governo. Nestes termos, a norma editada às pressas assume o contorno de artifício político arquitetado por pessoas e instituições envolvidas em esquemas de corrupção e atos ilícitos, como um instrumento de defesa prévia para se resguardarem de futuros procedimentos fiscalizatórios.

Ao tratar da MP nº 784, a imprensa também tem dado ênfase na possibilidade de que a iminência de delações a serem celebradas por agentes políticos sejam a grande motivação por trás da elaboração.

De leitura dos argumentos trazidos é cristalino o intento de judicializar a política e atacar o Chefe do Executivo. Porém, faz-se a ressalva de que a agremiação tem entre seus fundamentos “lutar contra todos os tipos de privilégios, em especial aqueles patrocinados em causa própria, em qualquer nível”, nos ditames estatutários em Art. 1.º, § 3.º, VIII.

Assim como em outros casos já analisados, pelo fato de a MPV não ter sido convertida em lei, a ação direta foi julgada prejudicada em junho de 2021, conforme decisão do Min. Dias Toffoli.

Dando continuidade, na ADI 5821²⁶¹ houve discussão similar à realizada na ADI 5808, proposta pela REDE. A saber: a alegação da inconstitucionalidade do Art. 23, § 1.º-A da Lei 9.504/97, que trouxe novo regramento quanto ao autofinanciamento dos candidatos. O partido expressou o ponto de vista a seguir:

²⁶⁰ Proposta em 04 de julho de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 10 de agosto do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99

²⁶¹ Proposta em 16 de novembro de 2017 e no despacho inicial datado de 12 de dezembro mesmo ano, o relator determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99.

É evidente que, ao possibilitar a ocorrência do cenário acima delineado, o dispositivo ora impugnado beneficia diretamente os candidatos ricos em relação àqueles que não detêm alto poder aquisitivo. O absurdo se agrava, sobretudo, ao se considerar a importância desempenhada pelo dinheiro para o êxito das campanhas eleitorais brasileiras.

Conclui-se que a agremiação pressupõe que somente candidatos dito abastados terão condições de serem eleitos. Tem-se que a postura é claramente corporativa, ao intentar fortalecer o PSB. De forma argumentativa, poder-se-ia dizer que o estatuto comportaria a luta aos privilégios, conforme o Art. 1.º, § 3.º, VIII.

Houve fato superveniente após a propositura da ação direta, com a revogação do dispositivo pela Lei 13.488/2017. Pela norma não mais integrar o ordenamento jurídico, a min. Cármen Lúcia julgou prejudicada a ADI por perda superveniente de objeto, em 26 de setembro de 2018.

Dentro da ADI 5881²⁶² foi formulada pretensão para fins de declaração de inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei 13.606/2018, norma que inseriu os artigos 20-b e 20-E na Lei 10.522/2002. A norma inquinada trouxe disposições acerca da possibilidade de averbação de certidão de dívida ativa – CDA nos órgãos de registros de bens e direitos.

A lei, em sua égide, instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), devendo, em princípio, reproduzir o contido na MPV 793. Entretanto, segundo o PSB, normas estranhas ao tema foram incluídas no Projeto de Lei e de que as medidas coercitivas seriam demasiadas, permitindo bloqueio administrativo e unilateral de bens dos particulares.

Mostra-se programática a atuação, ao sustentar a defesa de direitos coletivos e sociais. Ao final, houve julgamento pela parcial procedência da ação direta, nos termos do voto do ministro Roberto Barroso, considerando inconstitucional a parte final do inciso II do § 3º do art. 20-B da Lei 10.522/2002, quanto ao termo "tornando-os indisponíveis". Em outras palavras, o STF entendeu ser cabível a averbação da CDA, mas não a indisponibilidade administrativa dos bens do devedor.

Em sequência, a ADI 5911²⁶³, de relatoria do Min. Nunes Marques, pende de julgamento. O objeto da ação direta é pontuar a imperiosidade de retirada de restrições não

²⁶² Proposta em 22 de janeiro de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 1.º de fevereiro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada em Sessão de 09 de dezembro de 2020.

²⁶³ Proposta em 08 de março de 2018 e sem concessão de medida cautelar exatamente um ano após, em 08 de março de 2019, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

justificadas para a prática da esterilização voluntária, prevista no artigo 10, inciso I e § 5.º da Lei 9.263/96.

Em singela análise do contido no parágrafo terceiro do Art. 1.º do estatuto partidário é patente a correlação entre a atuação em juízo e postura partidária, na defesa de direitos que alavanquem a cidadania.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do pedido, aduzindo constituir ofensa à liberdade individual e interferência estatal indevida a proibição do procedimento aos menores de 25 anos ou que não tenham dois filhos vivos.

Continuamente, na seara da ADI 5937²⁶⁴ a sigla ataca o Decreto Presidencial n.º 9.351/2018, em que se discute a inclusão da Eletrobras no Programa Nacional de Desestatização – PND. Mediante a ação direta é aduzido que seria imperiosa a autorização legislativa para perfazer a alienação de empresa estatal.

A objeção efetuada ao ato governamental reflete a previsão estatutária de socialização de meios de produção estratégicos para fins de resguardo da soberania nacional, insculpida no Art. 1.º, § 3.º, III.

Esta ação direta possui o ministro Luiz Fux na condição de relator. Em decisão monocrática, dispôs que “o Decreto ora impugnado não constitui norma jurídica genérica e abstrata apta a autorizar a atuação deste Tribunal Constitucional,” não conhecendo da ADI em virtude da inadequação do meio eleito, em 13 de maio de 2019.

Atuando de forma coordenada com o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) houve a propositura da ADI 5970²⁶⁵, de relatoria do ministro Dias Toffoli. O objeto da ação direta é a liberação dos denominados showmícios, desde que os artistas não cobrem cachê, inclusive para fins de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, posto que, teoricamente, a proibição suplanta a liberdade de expressão.

Os dispositivos foram inquinados da seguinte forma pelos requerentes: declaração da “inconstitucionalidade parcial do disposto no art. 39, §7º, da Lei nº 9.504/1999 (preceito acrescentado pela Lei nº 11.300/2006), e realizada interpretação conforme a Constituição do disposto no art. 23, § 4º, V, do mesmo diploma (dispositivo incluído pela Lei nº 13.488/2017)”.

²⁶⁴ Proposta em 26 de abril de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 17 de maio do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁶⁵ Proposta em 27 de junho de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 28 de junho do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Apesar de o estatuto resguardar a propagação das ideias do partido por todos os meios lícitos (Art. 2.º, alínea ‘a’), crê-se que o intuito das agremiações e de seus integrantes é o da maximização da arrecadação para campanhas eleitorais, almejando a eleição de seus quadros, em atuação corporativista.

Em outubro de 2021, por maioria de votos a Corte decidiu da seguinte forma:

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 23, § 4º, inc. V, da Lei nº 9.504/1997, visando incluir no seu escopo a possibilidade de realização de apresentações artísticas ou shows musicais em eventos de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, vencidos, em parte, os Ministros Nunes Marques, Gilmar Mendes e Luiz Fux (Presidente), que julgavam improcedente a ação, e os Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia, que a julgavam integralmente procedente. Na sequência, por maioria, o Tribunal entendeu pela não aplicação do princípio da anualidade em relação ao novel entendimento, vencidos, nesse ponto, os Ministros Nunes Marques, Gilmar Mendes e Luiz Fux, não participando, dessa votação, o Ministro Alexandre de Moraes.

Derradeiramente, analisa-se a ADI 5993²⁶⁶. Esta ação direta atacou a Medida Provisória n.º 844, através da qual foram realizadas alterações quanto ao marco do saneamento básico. Arguiu-se a supressão de competência dos municípios e que tema tão sensível necessita de intervenção do Parlamento, não podendo ser implementado no âmbito de decisão unilateral da Presidência.

Para fins de confronto de pertinência temática, veja-se que o Art. 1.º, § 3.º das normas estatutárias dispõe que a agremiação luta pela manutenção da forma federalista, o que permite concluir, necessariamente, que defenderá a ausência de privilégios a um dos entes em detrimento dos demais.

Levando em conta que a MPV não foi convertida em lei, a ação direta foi julgada prejudicada em abril de 2019, conforme determinação do Min. Marco Aurélio.

Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)

Gráfico 26 – ADI propostas pelo PSOL no período de 2016-2018

²⁶⁶ Proposta em 21 de agosto de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 22 de agosto do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

Mais um exemplo de ator político combativo no período do estudo. É uma legenda inserida no campo da esquerda do espectro político, tendo sido fundada por dissidentes do Partido dos Trabalhadores.

Iniciou sua atuação com a propositura da ADI 5553²⁶⁷ em junho de 2016, portanto, um mês após Michel Temer assumir a presidência de forma interina. A ação direta discute a validade das cláusulas primeira e terceira do Convênio nº 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e, ainda, do Decreto 7.660/2011. Argumenta-se que a política estabelecida pelo governo estimula a utilização de defensivos agrícolas, com redução expressiva do ICMS e do IPI. A inicial detalha os pontos fulcrais:

A renúncia fiscal viola frontalmente as normas constitucionais, ademais quando analisadas sistematicamente. Neste íterim, destacam-se três violações centrais que a isenção fiscal de agrotóxicos realiza: sua incompatibilidade e violação do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito à saúde e do princípio da seletividade (e o correlato da essencialidade) tributária.

De leitura do estatuto e do programa da legenda²⁶⁸, constata-se crítica contundente ao sistema capitalista e às políticas públicas de valorização do agronegócio e de isenções de tributos, o que beneficiaria, nos dizeres da sigla, os detentores do capital estrangeiro. De toda a sorte, não se encontra correlação direta entre as diretrizes e a ação proposta.

A ação direta entrou na pauta de julgamento virtual de outubro de 2020. O relator Min. Edson Fachin votou pela procedência do pedido. O julgamento se encontra suspenso, em decorrência de pedido de vista dos autos pelo Min. Gilmar Mendes.

²⁶⁷ Proposta em 29 de junho de 2016 e sem concessão de medida cautelar em 1.º de julho do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁶⁸ Informação disponível em <https://psol50.org.br/partido/programa/>, acesso em 21 de janeiro de 2022.

Ato contínuo, há a ADI 5599²⁶⁹. Por meio desta ação direta foi atacada a Medida Provisória 746, posteriormente convertida na Lei n.º 13.415/2017, que trata da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Aduz-se a inexistência de urgência para a sua adoção pelo Chefe do Executivo, bem como da usurpação de competência do Congresso Nacional. Demonstrando o dissenso para com a postura governamental, é estampado o seguinte na proemial acerca da MPV: “desrespeita o amplo acesso à educação, a cidadania enquanto fórmula para a igualdade cívica e, sobretudo, dificulta a redução das desigualdades ao promover verdadeiro retrocesso social”. Isto porque ocorreu a retirada das disciplinas de artes e educação física do rol de matérias obrigatórias no ensino médio.

Inegável que a sigla defende em seu programa que os “investimentos públicos devem ser pesados na educação em todos os níveis, garantindo a alfabetização de toda a população e acesso às universidades.”²⁷⁰

A Corte, quando do julgamento da ADI a reputou improcedente em outubro de 2020, adotando postura de reverência ao Executivo, preceituando, nos termos expostos pelo Min. Edson Fachin, que

No limitado controle dos requisitos formais da medida provisória deve o Poder Judiciário verificar se as razões apresentadas na exposição de motivos pelo Chefe do Poder Executivo são congruentes com a urgência e a relevância alegadas, sem adentrar ao juízo de fundo que o texto constitucional atribui ao Poder Legislativo.

Também da relatoria do Min. Edson Fachin há a ADI 5668²⁷¹, que aborda o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014). O intuito almejado é a concessão de interpretação conforme à Constituição, para fins de que as escolas tomem providências para o efetivo enfrentamento das questões de discriminação (gênero, identidade de gênero e orientação sexual).

O programa da agremiação expressamente prevê a luta pelos direitos das mulheres e da livre orientação sexual²⁷², estando demonstrada a coerência na atuação em juízo.

²⁶⁹ Proposta em 28 de setembro de 2016 e, no dia seguinte, sem concessão de medida cautelar, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁷⁰ Informação disponível em <https://psol50.org.br/partido/programa/>. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

²⁷¹ Proposta em 13 de março de 2017 e sem concessão de medida cautelar, em decisão de 11 de maio de 2017, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁷² Informação disponível em <https://psol50.org.br/partido/programa/>. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

Destaque-se que ainda não foi pautado o julgamento da ação direta, todavia, importante destacar que a PGR pugnou pela procedência do pedido, entendendo ser pertinente o reforço interpretativo para resguardar os estudantes.

Sequencialmente, no bojo da ADI 5680²⁷³ discute-se a constitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 95, através da qual houve alteração do ADCT. Relembra-se que a EC instituiu o Novo Regime Fiscal - NRF e implicou no dito congelamento de gastos orçamentários pelo prazo de 20 anos, tendo esta ADI objeto assaz similar ao da ADI 5658, comportando ambas a relatoria da Min. Rosa Weber. Alega-se que o NRF aumenta a desigualdade social e reduz investimento em setores chave (educação, saúde e assistência social), o que não seria admissível em função do princípio da vedação do retrocesso.

Em que pese a legenda comportar em seu programa defesa da realização de investimento substanciais nos setores acima delineados, não se pode ignorar que a demanda também comporta caráter corporativo, defendendo bandeira de interesse próprio do PSOL, a saber:

Nesse sentido, é relevante levar em conta que a crise política de 2016 parece servir como álibi para uma maioria de ocasião cristalizar a sua posição como a única opção possível. E isso favorece claramente um dos lados da disputa política, possibilitando-a cristalizar seu posicionamento como o único razoável do ponto de vista técnico, por um prazo de 20 anos.

Da mesma forma que a ADI 5658, o caso ainda aguarda inclusão em pauta de julgamento.

A ADI 5716²⁷⁴ foi julgada conjuntamente da ADI 5709, proposta pela REDE e da ADI 5727, de autoria do PT. Em virtude do êxito obtido e de já ter ocorrido análise do caso concreto, somente será efetuado o confronto entre normas partidárias e a atuação da sigla.

Clarividente que a agremiação possui diversas bandeiras muito bem definidas e assertivas, entretanto, não se localiza, especificamente, defesa da probidade administrativa.

Continuamente, a ADI 5809²⁷⁵ comporta discussão acerca da Medida Provisória 805. Neste caso o tema comporta dissenso acerca de postergação de aumentos de servidores

²⁷³ Proposta em 24 de março de 2017 e no despacho inicial datado de 27 de março do mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido, até o presente instante, concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte.

²⁷⁴ Proposta em 05 de junho de 2017 e no despacho inicial datado de 12 de junho do mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte até o julgamento do mérito, ocorrido em março de 2019.

²⁷⁵ Proposta em 08 de novembro de 2017 e no despacho inicial datado de 12 de junho do mesmo ano, o relator determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, tendo ocorrido concessão de medida cautelar, monocraticamente, em 18 de dezembro de 2017, não tendo havido apreciação pelo Plenário até a extinção do feito.

públicos e majoração de contribuição social destes. A agremiação realmente defende de forma enfática o direito à tais reajustes, ao preceituar “abaixo o arrocho nos salários. Reposição mensal da inflação”²⁷⁶, denotando a atuação programática, mesmo que aproveitando a oportunidade para atacar política adotada por antagonista.

Questão de salutar importância é de que a MPV não foi convertida em lei, tendo sido a ação direta julgada prejudicada em abril de 2018, nos termos preceituados pelo Min. Ricardo Lewandowski.

Ainda aguardando julgamento existe a ADI 5901²⁷⁷. Trata-se de caso relatado pelo Min. Gilmar Mendes e no qual se discute a validade da Lei n.º 13.491/2017. Alega-se que foi retirada, de forma ilícita, a competência do Tribunal do Júri para julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por integrantes das Forças Armadas, tendo a norma nítido caráter corporativo.

O partido de forma clara aduz que é insustentável a manutenção da lei, tanto é assim que afirma combater “a tortura praticada sistematicamente nas dependências policiais.”²⁷⁸ A Procuradoria-Geral da República exarou parecer pela procedência da ação direta.

No seio da ADI 5915²⁷⁹ foi combatido o Decreto 9.288/2018, que estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. De antemão a agremiação frisou que sua atuação é política e forma de atacar política adotada por rival: “para o PSOL a Intervenção não é a solução para os graves problemas na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro” e, ainda, “as pretensões eleitorais do edito interventivo são nítidas e fartamente noticiadas”.

Não se pode negar que o programa comporta a afirmação “O Estado brasileiro não garante o mais elementar direito à vida e à segurança. As instituições que segundo a Constituição e as leis servem para proteger o povo — a polícia, a justiça, o sistema penitenciário e o poder político — estão infestadas de máfias e corruptos”, mas não é possível ignorar que a atuação se dá de forma eminentemente de forma a atacar frontalmente o governo do então presidente.

²⁷⁶ Informação disponível em <https://psol50.org.br/partido/programa/>. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

²⁷⁷ Proposta em 26 de fevereiro de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 02 de março do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁷⁸ Informação disponível em <https://psol50.org.br/partido/programa/>. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

²⁷⁹ Proposta em 14 de março de 2018 e, no mesmo dia, sem concessão de medida, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Em sede de decisão monocrática, datada de 28 de fevereiro de 2019, o Min. Ricardo Lewandowski preceituou a ocorrência de perda superveniente do objeto, face já ter se esgotado o prazo estipulado para a intervenção federal.

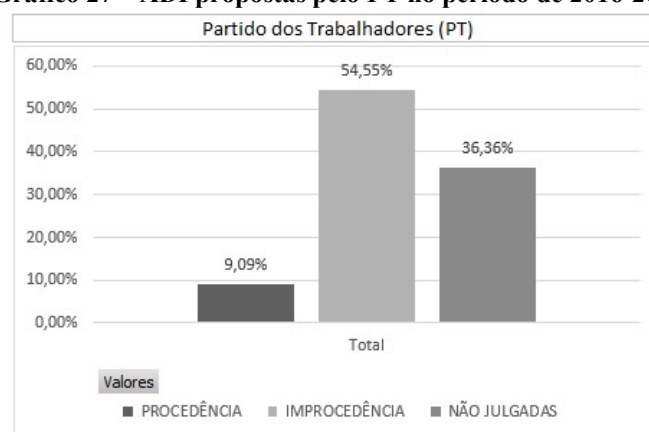
Considerando que a ADI 5970 já foi explanada no tópico atinente ao PSB, somente será efetuada a análise da pertinência e congruência da atuação do PSOL no caso concreto. Apesar de o estatuto preceituar “a liberdade de expressão política cultural, artística, racial, sexual e religiosa” em seu Art. 5.º, com elevado grau de certeza é possível preceituar que objetivo almejado é o da maximização da arrecadação para campanhas eleitorais e eleição de seus quadros, em nítida atuação corporativista.

Derradeiramente, tem-se a ADI 6009²⁸⁰, a qual foi distribuída por prevenção ao Min. Ricardo Lewandowski por força da já analisada ADI 5809. Neste caso em especial houve o ataque ao conteúdo da Medida Provisória 849. Sustenta-se que esta MPV possui as mesmas máculas da MPV 805, ao vedar reajustes de servidores públicos. A fundamentação da atuação é a mesma da ação direta 5809, razão pela qual é desnecessário reproduzir os seus termos no presente instante.

Mesmo tendo havido a concessão de medida cautelar para fins de suspender os efeitos da MPV, como esta não foi convertida em lei, o relator reconheceu a perda superveniente de objeto, tendo sido a ação direta julgada prejudicada em fevereiro de 2019.

Partido dos Trabalhadores (PT)

Gráfico 27 – ADI propostas pelo PT no período de 2016-2018



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelo autor.

²⁸⁰ Proposta em 05 de setembro de 2018 e no despacho inicial datado de 24 de outubro mesmo ano, o relator determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte até o instante do reconhecimento da prejudicialidade da demanda.

Pois bem, o Partido dos Trabalhadores, legenda dos antecessores ao presidente Michel Temer (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), propôs onze ADIs ao total. Naturalmente já se esperava atuação combativa do partido. Afinal, é a sigla da presidente que sofreu o processo de impeachment. Processo este, inclusive, que contou com apoio do MDB, agremiação do presidente Michel Temer. A premissa de Taylor, do reduzido índice de êxito é corroborada, tal qual os dados coletados indicam, no Gráfico 27 acima disposto. Ressalte-se que a premissa é válida para outros partidos, em maior ou menor grau, apenas é efetuado destaque quanto ao PT por ter sido o que mais propôs ações diretas e por ser opositor frontal do mandatário do período 2016-2018.

Inicialmente, a ADI 5551 tem como condutor o seguinte tópico: o Programa de Parceiras de Investimentos – PPI, criado pela Medida Provisória 727 e que tem como linhas motrizes o investimento em infraestrutura e desestatização. Vislumbrou-se que o programa teria o condão de afetar o princípio federativo, além de poder adentrar em áreas indígenas e não garantir o assento da classe trabalhadora no colegiado atrelado ao PPI.

Pode-se dizer que o Manifesto do PT, de forma abrangente, resguarda seu viés de atuação, ao dispor que o “PT lutará por todas as liberdades civis, pelas franquias que garantem, efetivamente, os direitos dos cidadãos e pela democratização da sociedade em todos os níveis.”²⁸¹

A demanda foi distribuída em 23 de junho de 2016²⁸², durante o período de afastamento de Dilma Rousseff, denotando a justificativa da atuação da sigla no caso, a saber:

Com efeito, alçar a interinidade vivida pelo país neste soturno momento da sua história democrática à condição de um “novo governo”, adotando um programa de interação entre o Estado e a iniciativa privada para viabilização da infraestrutura brasileira, sem atendimento ao requisito da urgência verificada na medida e diante da possibilidade do retorno da Chefe do Poder Executivo, legitimamente eleita para o mandato, é uma atitude que fere o princípio constitucional da segurança jurídica e da razoabilidade.

A MPV posteriormente foi convertida na Lei 13.334/2016, tendo a relatora do caso, Min. Cármen Lúcia, ressaltado a prejudicialidade de parcela do objeto da ação originária (artigos 4.º, 5.º, 7.º e 8.º da MPV 727) face alterações promovidas pela Lei 13.901/2019.

²⁸¹ Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁸² Quando da análise inicial pelo relator, em 30 de junho de 2016, não foi concedida a medida cautelar pleiteada, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

Aspecto interessante contido no voto é o reconhecimento da legitimidade de atuação do presidente interino, a saber:

A circunstância de ter sido a medida provisória editada por Presidente da República interino (Vice-Presidente no exercício da presidência) não comprova afronta à segurança jurídica ou à razoabilidade. Ela aquela autoridade investido, ainda que sob condição resolutiva - desfecho do processo de impeachment da Presidente da República -, dos poderes de Chefe de Estado e de governo constitucionalmente previstos.

Foi disposto, ademais, que não se trata de ingerência da União, mas tão somente que as situações que envolvam fomento ou delegação deverão integrar o PPI. Bem como de que não haveria ataque ao meio ambiente equilibrado e que os direitos originários indígenas sobre terras, basicamente, o STF entendeu que foi privilegiada a eficiência administrativa, julgando improcedente a ação direta quanto ao mérito, já em março de 2021.

Como exposto anteriormente, a ADI 5687 foi analisada no âmbito do estudo das ações diretas propostas pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), tendo sido julgada improcedente. A análise neste instante será restrita à compatibilidade entre o movimento judicial e princípios basilares.

O Manifesto traz o seguinte enunciado: “O Partido dos Trabalhadores nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política”²⁸³. Em suma, lícita a dedução de que houve prática programática, mas, concluído este confronto inicial, inegável que se trata de situação na qual os integrantes da oposição buscam judicializar e combater em juízo política pública exarada pelo presidente da República.

Prosseguindo a análise, na ADI 5712²⁸⁴ atacou-se a Medida Provisória 781, que dispôs sobre forma de permitir a prestação de serviços pela Força Nacional de Segurança Pública e aspectos relacionados para pretensamente aprimorar o ambiente carcerário. É apontado que o instrumento nada mais seria do que a reedição da MPV 755, havendo o intuito de intentar “fraude ao regular processo legislativo”.

²⁸³ Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁸⁴ Proposta em 02 de junho de 2017 e sem concessão de medida cautelar na mesma data, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada prejudicada em 30 de abril de 2019.

Houve a conversão da MPV na Lei 13.500/2017, comportando alterações expressivas no texto. Igualmente, a sigla não efetuou emenda à petição inicial, motivo pelo qual o Min Gilmar Mendes, em decisão monocrática, decretou a perda superveniente do objeto da ação direta.

Malgrado ser ação direta para confrontar opção governamental, o Manifesto partidário expressamente afirma que “PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias.”²⁸⁵

No âmbito da ADI 5715²⁸⁶ foi trazida discussão similar à apresenta na ADI 5658 pelo PDT. Da mesma forma possui como relatora a Min. Rosa Weber e ataca dispositivos alterados pela Emenda Constitucional 95, dentro do ADCT. A EC instituiu o Novo Regime Fiscal.

Tal qual já apontado anteriormente, não se adentra ao mérito se a atitude dos parlamentares foi adequada ou não, apenas verifica-se a pertinência para com o ideário da agremiação a que pertence(m). Denotando que um dos propósitos é pontuar a postura de oposição da sigla à PEC, foi consignado o seguinte na proemial:

A situação fora de tal gravidade que após incluir uma Proposta de Emenda à Constituição em sessão extraordinária, o Sr. Presidente do Senado impediu que ela fosse discutida, cassando a palavra de parlamentar que se dispunha a exercer seu direito à discussão da matéria, configurando grave violação ao devido processo legislativo.

[...]

Exatamente na esteira do alerta do eminente doutrinador a Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal, importa em grande ataque à luta pela efetivação dos direitos sociais insculpidos em nossa Carta Magna.

[...]

Contudo, não é o que se observa no presente caso, de tal sorte que o caminho até aqui percorrido está calcado na mais absoluta desconexão com a vontade popular, como apontam diversas pesquisas a respeito da popularidade do governo e do próprio parlamento, ambos implementando agendas derrotadas nas urnas em 2014 em disputada corrida eleitoral.

Por certo que o manifesto traz disposição no sentido de que a maioria da população almeja ter voz ativa e que não “esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos,

²⁸⁵ Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁸⁶ Proposta em 05 de junho de 2017 e no despacho inicial datado de 27 de junho do mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99, não tendo ocorrido, até o presente instante, concessão de medida cautelar pela maioria absoluta da Corte.

sociais e políticos venha das elites dominantes.”²⁸⁷ Malgrado, a utilização política do instrumento é clarividente, ao buscar o caráter contramajoritário do Judiciário para fins de alterar decisão oriunda do Parlamento. O julgamento ainda não foi concluído até o presente instante.

Por conseguinte, a ADI 5727²⁸⁸ foi julgada conjuntamente da ADI 5709, proposta pela REDE e da ADI 5716, de autoria do PSOL, em que se atacou a Medida Provisória 782. Apenas para lembrar, houve julgamento pela procedência do pedido. A MPV tinha como finalidade garantir que políticos investigados pela suposta prática de atos ilícitos pudessem manter foro privilegiado. Veja-se que o manifesto do partido é contundente nesse aspecto, ao demandar a luta “contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados”²⁸⁹. Conclui-se que a atuação se deu de forma a resguardar a lisura na gestão pública.

Dentro da ADI 5748, distribuída em 26 de julho de 2017, a discussão perpassa quanto à modificação de alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP), querosene de aviação e álcool. Estas se deram através do Decreto 9.101/2017 e o argumento esposado é o da ausência de observação aos princípios da anterioridade nonagesimal, legalidade e separação dos poderes.

Também foi apontado que o decreto possui expressivo impacto, “tendo como consequência na cadeia produtiva de bens e serviços ter de suportar e consequente ter de repassar ao cidadão um encarecimento de bens, serviços e produtos que dependem do transporte rodoviário, predominante do país.” Já foi apontado acima que a sigla defende a existência de sistema político e social que atenda à população como um todo.

Antes de julgamento meritório, através de decisão monocrática da Min. Rosa Weber, preceituou que não houve o combate à totalidade do complexo normativo que rege a matéria (alíquotas das contribuições inquinadas), negando seguimento à ação direta, em 02 de agosto de 2019.

²⁸⁷ Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁸⁸ Proposta em 08 de junho de e no despacho inicial datado de 12 de junho do mesmo ano, a relatora determinou a adoção do rito ordinário do Art. 10 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada em Sessão de 27 de março de 2019.

²⁸⁹ Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

Seguindo o fluxo da pesquisa, surge a ADI 5787²⁹⁰, que ataca a Lei de conversão n.º 13.465/2017, oriunda da MPV 759, diploma através do qual são tratadas normas de regularização fundiária rural e urbana, inclusive, perante a Amazônia Legal.

Sustenta-se que, a longo prazo, a norma acarretará maior concentração fundiária, o que prejudicaria a população vulnerável e que somente beneficiará um pequeno número de privilegiados. É hipótese de atuação programática, haja vista a agremiação defender de forma contundente as políticas de cunho social.

De outro norte, não se pode ignorar que a ação direta também comporta cunho político, tanto é assim que a petição inicial comporta a seguinte argumentação:

Não se pode admitir que, na conjuntura atual, em que se cortam gastos de áreas fundamentais aos direitos humanos, e que prejudicam majoritariamente a população de baixa renda, sob a alegação da necessidade de contenção de despesas do governo, permita-se que o governo, por meio de medida provisória, preveja tal renúncia de receita.

O caso é relatado pelo Min. Dias Toffoli e ainda não comporta data de julgamento. Aponte-se, ao final, que a PGR apresentou parecer opinando pela procedência da demanda.

A ADI 5841, datada de 1.º de dezembro de 2017, ataca o Decreto n.º 9.188/2017. Para fins de contextualização, o decreto insta regulamentar dispositivos da Lei das Estatais, em particular autorizando a dispensa de realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista na compra ou na venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem.

Demonstrando sua insatisfação para com o ato governamental, o partido sustentou:

Entretanto, ao mesmo tempo em que supostamente busca alcançar nos processos de alienação e desinvestimentos a almejada transparência e impessoalidade, o Decreto, de forma contraditória, tem como objetivo principal o de permitir a negociação direta entre o Governo (empresas estatais) e os investidores privados interessados (nacionais ou estrangeiros), sem trilhar, como dito, quaisquer das fases públicas do processo licitatório e, conseqüentemente, afasta o controle prévio direto (da sociedade brasileira) e indireto (dos órgãos de controle).

Novamente é possível observar que a legenda atua escorada tanto em premissas políticas, para fins de ataque ao seu opositor quanto com fins de respeito aos seus princípios basilares.²⁹¹

²⁹⁰ Proposta em 29 de setembro de 2017 e sem concessão de medida cautelar em 10 de outubro do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

A ação direta é relatada pelo Min. Ricardo Lewandowski, não tendo sido concedida medida cautelar²⁹², instante no qual a divergência instaurada pelo Min Gilmar Mendes prevaleceu, tendo feito referência ao julgamento da ADI 5624²⁹³, em Sessão Virtual da primeira quinzena de abril de 2020. O feito aguarda a análise de mérito pelo STF.

Já a ADI 5941²⁹⁴ a legenda pugna pela declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto em desfavor de determinações advindas do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015). Basicamente, foi trazida à balha a argumentação de que foram concedidos poderes de forma excessiva aos magistrados para determinação de medidas coercitivas para imprimir efetividade às decisões judiciais (a exemplo de apreensão de passaporte e Carteira Nacional de Habilitação da parte devedora envolvida no processo ou a vedação da participação do devedor em concursos públicos e licitações).

Nada obstante o manifesto partidário recitar que o “PT lutará por todas as liberdades civis,”²⁹⁵ a atuação se mostra incongruente, afinal o diploma processual civil fora aprovado tendo como relator do Projeto de Lei justamente deputado federal filiado ao Partido dos Trabalhadores.

O feito é relatado pelo Min. Luiz Fux e aguarda julgamento, com inclusão na pauta de 2022, iniciando em 23 de junho a análise do feito. Por pertinência, pontua-se que a PGR entende pela procedência da ação direta, entendendo ser cabível interpretação conforme, permitindo a aplicação de medidas atípicas, porém desde que não infrinjam liberdades individuais.

A próxima ADI a ser estudada é a n.º 5942²⁹⁶, que combateu o Decreto n.º 9.355/2018. O Decreto estabelece o procedimento especial de cessão de direitos de exploração,

²⁹¹ O manifesto da legenda comporta o seguinte aspecto: “Para isso é preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares. Mas esses interesses não prevalecerão enquanto o poder político não expressar uma real representação popular, fundada nas organizações de base, para que se efetive o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os demais níveis da sociedade.” Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁹² Ressalte-se que houve primeira análise de liminar em 11 de dezembro de 2017, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99, quando o caso ainda era de relatoria do Min. Luiz Fux.

²⁹³ “Revisitando o julgamento da ADI 5.624/DF-MC, verifico que **houve pelo menos 6 (seis) votos no sentido da constitucionalidade da cláusula de dispensa de licitação pública prevista no art. 29, inciso XVIII, da Lei 13.303/2016**, com igual reconhecimento da **constitucionalidade do Decreto 9.188/2017**, que regulamenta aquele dispositivo legal.”

²⁹⁴ Proposta em 11 de maio de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 17 de maio do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

²⁹⁵ Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁹⁶ Proposta em 14 de maio de 2018 e sem concessão de medida cautelar em 15 de maio do mesmo ano, tendo havido apenas a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99 e, posteriormente, julgada em Sessão Virtual de 02 a 09 de outubro de 2021.

desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás.

No desenvolvimento da proemial a legenda sustenta que o decreto possui como único objetivo “impedir a Plena Vigência da Lei nº 13.303/2016”. Como é sabido, Michel Temer é catedrático em Direito Público, tendo sido, inclusive, feita citação da obra doutrinária de Temer (Elementos de Direito Constitucional) para fins de comprovação da inconstitucionalidade do Decreto e arguido que “a verdadeira razão de ser do Decreto nº 9.355 está em permitir que o Exmº Sr. Presidente da República possa prosseguir com sua Política de Devastação da PETROBRÁS sem ser incomodado pela Justiça Federal.”²⁹⁷

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ação direta, por maioria, nos moldes do voto do Min. Luiz Fux.²⁹⁸

Sinteticamente, no corpo da ADI 6006²⁹⁹, distribuída em 04 de setembro de 2018, foi debatida a validade dos termos da Medida Provisória 844/2018, objetando a atualização do marco legal do saneamento básico. Isto porque seria afetado o princípio de igualdade entre os consumidores e a própria universalidade da prestação do serviço público. Inegável, como já demonstrado em outras ADI propostas pelo PT, a bandeira de que a coletividade deve ter papel fulcral na escolha dos destinos das riquezas naturais.

Haja vista que a MPV teve sua vigência encerrada sem a conversão em lei, foi decretada a perda de objeto da ação direta, nos moldes da decisão exarada pelo Min. Marco Aurélio em 14 de maio de 2019.

O intuito primordial neste capítulo foi o de verificar a segunda hipótese trazida na dissertação, qual seja: se as pautas relativas às revisões judiciais solicitadas pelos partidos

²⁹⁷ Não se nega, de qualquer forma, que o manifesto da sigla preleciona que “O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país. As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem-estar da coletividade.” Informação disponível em <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁹⁸ Em seu voto o Ministro trouxe as seguintes considerações: “A lei de que trata o dispositivo é justamente a Lei 9.478/96, que, no mencionado artigo 29, permitiu “a transferência do contrato de concessão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais” sem exigir o procedimento licitatório. Assim sendo, ao afastar a necessidade de

licitação quanto às operações de cessão de direitos de exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, o decreto não instituiu hipóteses de dispensa de procedimento licitatório. Nesses casos, já não havia obrigatoriedade de observância do procedimento licitatório disposto na Lei 13.303/16 e muito menos na Lei 8.666/93, porquanto a Constituição delegou a determinação à lei específica, que não exigiu. Diante da escolha legítima do legislador, dadas as especificidades desse tipo de operação, não há que se falar em inovação por decreto ou violação à separação de poderes, afastando as alegações de violação aos artigos 2º, 5º, II, 48, V, e 84, IV, da CRFB.”

²⁹⁹ Na análise do pedido liminar, na data de 10 de setembro de 2018, o ministro relator tão somente efetuou a adoção do rito abreviado do Art. 12 da Lei 9.868/99.

políticos por meio das ADIs se coadunam com as pautas descritas em seus estatutos e conteúdos programáticos (bandeiras). Pois bem, ao se efetuar o confronto entre estatutos e conteúdos programáticos dos partidos e os temas trazidos à alçada do Judiciário via ação direta de inconstitucionalidade, os resultados obtidos não comprovam diretamente a hipótese originária. Isto porque restou nítido que por diversas vezes as agremiações atuaram de forma corporativa, não atacando, necessariamente, ato do governante para o desacreditar, mas sim para defender interesses corporativos da agremiação ou de grupos que exerçam pressão interna na tomada de decisões partidária.

De forma exemplificativa e não exaustiva, é o caso da ADI 5970, proposta conjuntamente pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Através de tal ação direta intentou-se a liberação dos showmícios, visando a maximização da arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, o que poderia se reverter, eventualmente, em maior quantidade de parlamentares eleitos. É uma constatação que parcela expressiva das agremiações pátrias comportam bases genéricas, que permitem, sem grandes constrangimentos junto ao seu eleitorado e filiados, a prática de posturas contraditórias.

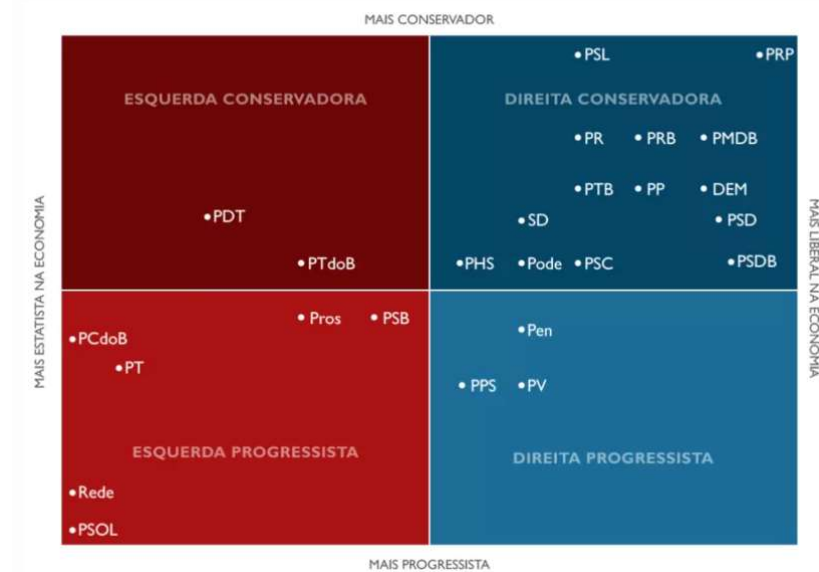
A partir das informações analisadas neste tópico sobre o conteúdo das ADI e acerca do conteúdo dos estatutos partidários a seguir propõem-se verificar os resultados obtidos de acordo do espectro ideológico partidário.

3.1. O espectro ideológico dos partidos e seu alinhamento ao governo período 2016-2018

Para fundamentar a interpretação dos dados da pesquisa, trazida no tópico acima, serão utilizados alguns parâmetros. A interpretação tomará como base, nos moldes abaixo delineados, duas reportagens pautadas em dados empíricos e veiculadas em portais de expressão nacional. Faz-se o *disclaimer* de que não se discutirá se é possível obter conclusões diversas das adotadas em ambas as reportagens. Tão somente serão utilizados os resultados para o intuito comparativo e analítico da empiria ora desenvolvida.

Como se observa da figura abaixo, a BBC Brasil efetuou classificação dos partidos brasileiros e sua atuação em parcela substancial do período do recorte temporal do objeto do estudo. A divisão entre esquerda e direita segue os preceitos de maior ou menor intervenção estatal na economia e de valores sociais nos costumes (conservadores e progressistas).

Figura 01 – Espectro ideológico dos partidos brasileiros no período de 2015-2017



Fonte: Shalders, 2017.³⁰⁰

A figura é pertinente para trazer a localização das legendas dentro do espectro ideológico, trazendo leitura harmônica e com maior coesão dos dados levantados empiricamente na presente pesquisa.

Trata-se de figura com base no Diagrama de Nolan e que as diferencia no espectro da esquerda e da direita, com vieses progressista e conservador, permitindo averiguar, também, quais os partidos que se portam mais ao centro.

Ademais, para a elaboração da classificação acima, a reportagem analisou dez votações de temas relevantes na Câmara dos Deputados no período abarcado entre 2015 e 2017. Para a mensuração foram analisadas as votações de cinco casos que comportam medidas liberais no viés econômico e outras cinco pautas que tratam de medidas ditas conservadoras nos costumes.

As medidas econômicas foram as seguintes: a-) mudanças no pré-sal; b-) Reforma trabalhista; c-) a existência de cursos pagos em universidades públicas; d-) terceirização e, por fim, e-) a PEC do teto dos gastos públicos.

No ponto de vista dos temas sociais, os casos analisados compõem o seguinte rol: a-) Lei Antiterrorismo; b-) Pacote anticorrupção desfigurado; c-) redução da maioria penal; d-) redução de reservas ambientais e e-) Vaquejada.

³⁰⁰ SHALDERS, André. Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico. *BBC Brasil*, 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>. Acesso em: 25 jul. 2022.

Um achado da pesquisa empírica, que apesar de não compor a proposta inicial, mas se mostra relevante, é o de que existe uma tendência dos partidos de esquerda em pautar os seus atos em juízo de forma a comportar maior pertinência temática ao seu conteúdo programático.

Para poder estabelecer e efetuar a comprovação de uma das hipóteses do trabalho, é fulcral definir quais seriam as legendas oposicionistas e quais poderiam ser consideradas aliadas ao governo de Michel Temer.

Neste caso, socorre-se ao trabalho desenvolvido pelo jornal Poder360. Foi efetuado levantamento de votações desde maio de 2016 até maio de 2018 na Câmara dos Deputados, para fins de averiguar quais seriam os partidos de situação e oposição no período.

Isto é relevante para demonstrar como se dá a percepção da localização dos partidos conforme seu alinhamento para com o governo do mandatário e das próprias pautas defendidas, o que pode ser observado na tabela abaixo:

Quadro 02 – Média de presença, votos a favor e contra, ausência, obstrução e abstenção de partidos em 15 votação de interesse do governo de Michel Temer – período 2016-2018

partido	bancada	% presença	% votos a favor*	% votos contra*	% ausências, obstruções e abstenções
PRTB	1	100%	100%	0%	0%
MDB	63	84%	89%	10%	16%
PEN	3	82%	87%	13%	18%
DEM	30	85%	86%	9%	19%
PTB	17	84%	86%	13%	15%
PP	47	84%	86%	14%	16%
PSL	3	90%	83%	13%	15%
PRP	1	92%	82%	0%	9%
PRB	22	83%	81%	18%	18%
PSD	37	84%	81%	18%	17%
PSDB	47	88%	81%	18%	12%
PR	39	84%	80%	19%	16%
Pode	14	86%	77%	22%	13%
SD	14	88%	76%	24%	12%
PSC	9	91%	75%	23%	10%
PV	6	83%	69%	31%	18%
PPS	9	90%	64%	36%	10%
Pros	6	84%	63%	35%	18%
PHS	7	91%	58%	42%	9%
PSB	34	81%	58%	40%	16%
Avante	4	84%	45%	55%	16%
PDT	20	82%	29%	66%	22%
PMB	1	95%	20%	80%	6%
Rede	4	92%	15%	75%	14%
PT	58	91%	10%	88%	11%
PC do B	11	83%	7%	92%	17%
Psol	6	97%	0%	94%	9%
PPL	1	0%	0%	0%	100%

Fonte: Matsui, 2018.³⁰¹

³⁰¹ MATSUI, Naomi. Em 2 anos, Temer recebeu 2/3 de apoio em votações importantes na Câmara. *Poder360*, 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/em-2-anos-temer-recebeu-23-de-apoio-em-votacoes-importantes-na-camara/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

Com lastro no quadro acima formulado pelo site Poder360 é possível mensurar quais partidos integraram a oposição e o próprio governo no período, com base na análise dos votos favoráveis aos temas de interesse do governante.

O levantamento efetuado pela reportagem preceitua que as legendas com menos de três parlamentares, são consideradas minúsculas e, portanto, foram desconsideradas para o cômputo dos partidos denominados mais e menos fiéis.

As propostas defendidas por Michel Temer e que foram usadas pela reportagem para o cálculo da fidelidade totalizam quinze pautas, quais sejam: a-) recriação da Desvinculação de Receitas da União (DRU); b-) retirada da participação obrigatória da Petrobras no pré-sal; c-) PEC do teto dos gastos públicos; d-) repatriação 2.0, isto é, a renovação do RERCT (Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária) pelo prazo de 120 dias; e-) terceirização; f-) a existência de cursos *lato sensu* pagos em universidades públicas; g-) recuperação fiscal; h-) reforma trabalhista; i-) convalidação dos incentivos fiscais; j-) primeira denúncia contra Michel Temer pela suposta prática do crime de corrupção passiva³⁰²; k-) aprovação de trecho da medida provisória que mantém o *status* de ministério à Secretaria-Geral da Presidência da República; l-) segunda denúncia contra Michel Temer pela suposta prática do crime de corrupção passiva; m-) votação da medida provisória do Repetro; n-) intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e o-) ampliação do cadastro positivo.

Ainda utilizando o quadro como referência e confrontando as bancadas, pode-se afirmar que, para o período 2016-2018, os principais partidos opositores vêm a ser PT, PDT, PC do B, PSOL e REDE, ao passo que os mais fiéis ao governo são o PMDB, DEM, PTB, PP, PSD e PSDB.

Ao concatenar os dados do Gráfico 02 e do Quadro 02 tem-se que o bloco de oposição propôs um total de 35 ADI, sendo justamente 50% das ADI propostas no período. De outro lado, os partidos alinhados ao governo propuseram 7 ADI, totalizando 10% do universo analisado.

É interessante observar que diversas normas atacadas foram produzidas durante governos alinhados à esquerda, majoritariamente durante o mandato de Dilma Rousseff (2010 a 2016). Muito embora os dispositivos, hipoteticamente, já seriam maculados desde a sua introdução no ordenamento jurídico, as legendas que apoiaram os governos capitaneados pelo

³⁰² Quando o presidente da República é acusado da prática de crime comum, a denúncia é remetida à Câmara dos Deputados e somente após a sua autorização pelo Plenário da Câmara é possível a imediata abertura de processo no Supremo Tribunal Federal.

PT evitaram alegar a inconstitucionalidade naquele momento. Sugere-se que os envolvidos no jogo político aguardaram instante no qual seu(s) aliado(s) não mais detinha(m) o poder para discutir a validade das normas.

O caso do PSB é interessante, vez que o partido declarou de forma expressa sua oposição ao presidente do período 2016-2018 no ano de 2017. Contudo, a bancada do partido votou na maioria das vezes de forma a atender os interesses governistas (58% dos casos). O dado é ainda mais interessante ao se constatar que, juntamente do PT, o PSB foi o partido que mais propôs ADI no período, no total de 11 ações concentradas, o que corresponde praticamente a 16% das ações diretas propostas.

3.2. Como o STF responde às demandas propostas? Autocontenção ou ativismo judicial?

Com o fito de finalização da análise empírica nesta dissertação especialmente no que atine à atuação dos partidos políticos na judicialização de temas relevantes, exsurge a pertinência de se verificar como atuou o Supremo Tribunal Federal nas ADI propostas. Procura-se responder aqui de que forma o STF responde às demandas propostas? O Judiciário decide de forma em autocontenção ou em ativismo judicial? Especialmente pela situação de que as matérias submetidas ao seu crivo possuem conteúdo relevante e, em algumas oportunidades, com caráter polêmico ou impopular.

Por certo que não se trata de análise exaustiva, ressaltando, inclusive, que a interpretação de dados comporta caráter subjetivo e isto pode permitir análises diversas por parte de outros pesquisadores. E, além disso, na análise individual das ações diretas já foi abordada a atuação do STF.

Alguns aspectos são pertinentes para a análise ora intentada. Inicialmente, um dos instrumentos franqueados ao chefe do poder executivo pela Constituição de 1988 é a adoção de medidas provisórias - MPV. Estas demandam relevância e urgência para a sua edição, requisitos estes que muitas vezes são judicializados pelos opositores políticos do mandatário. E aqui surge o aspecto relevante: nos moldes do artigo 62, § 3.º da CF88 as MPV são instrumentos que não se perpetuam no tempo. Corolário lógico compreender que em caso de discussão em controle concentrado (ação direta de inconstitucionalidade - ADI) o tema merece análise detalhada e prioritária. Todavia, na práxis é assaz comum não haver a concessão de medida cautelar e não havendo a conversão em lei do instrumento precário,

posteriormente, o ministro relator decreta a perda de objeto da ADI³⁰³, não analisando o mérito de tema possivelmente polêmico e que comporta pressão popular³⁰⁴.

Pois bem, ao se analisar o teor da Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN (Lei Complementar n.º 35/1979), consta como vedação expressa, no inciso III do artigo 36 que o magistrado manifeste “por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.”

Em redação menos incisiva, o Código de Ética da Magistratura Nacional, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em 2008 e, portanto, após a promulgação da Constituição de 1988, preceitua o seguinte:

Art. 12. Cumpre ao magistrado, na sua relação com os meios de comunicação social, comportar-se de forma prudente e equitativa, e cuidar especialmente:

I - para que não sejam prejudicados direitos e interesses legítimos de partes e seus procuradores;

II - de abster-se de emitir opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos, sentenças ou acórdãos, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos, doutrinária ou no exercício do magistério.

Art. 13. O magistrado deve evitar comportamentos que impliquem a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social, mormente a autopromoção em publicação de qualquer natureza.

Desta feita, por mais que a redação tenha sido abrandada, parece lógico destacar que o magistrado deve agir com parcimônia e evitando manifestações extra autos e com a utilização da mídia³⁰⁵.

Contudo, esta não parece ser a linha condutora de atos de integrantes do STF. Arguelhes e Ribeiro ressaltam as vedações legais acima descritas, contudo trazem à balha que no mundo real os impedimentos são ignorados pelos ministros: “Vários ministros se

³⁰³ Adverte a doutrina: “O poder de definir a agenda envolve escolher quando julgar um dado tema ou caso, habilitando ou impedindo decisões judiciais em momentos específicos”. ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 18.

³⁰⁴ Apenas a título exemplificativo, isto ocorreu no ano de 2018 nos seguintes casos, propostos por partidos políticos: ADI-5884, ADI-5993, ADI-6006, ADI-6009, ADI-6024 e ADI-6037.

³⁰⁵ Quando Amartya Sen, em sua obra “A ideia de justiça” argumenta na p. 371 que a “mídia é importante não só para a democracia, mas para a busca da justiça em geral”, leva a crer ser imperioso garantir a existência de uma imprensa livre para o aperfeiçoamento do sistema democrático, mas não que a mídia interfira na ação dos magistrados.

pronunciam com frequência sobre casos pendentes—e alguns criticam abertamente seus colegas, sem que isso acione qualquer limite ou mecanismos de responsabilização.”³⁰⁶

Após esta análise, o primeiro ponto de atenção quanto ao período de estudo, isto é, a Presidência de Michel Temer (2016-2018), conforme o Gráfico 05, de um universo de 70 (setenta) ações diretas de inconstitucionalidade, o expressivo percentual de 37,14% dos casos ainda pende de julgamento.

Exsurge, de forma complementar, o aspecto de que a Lei 9868/99 traz no parágrafo único do Art. 21 o prazo de 180 (cento e oitenta) dias de validade da medida cautelar, sob pena de eficácia desta (afinal, de forma argumentativa, não mais subsistiria a urgência inicial). Tem-se tal disposição pela compreensão de que dentro do aludido lapso temporal o processo estará maduro para julgamento. Entretanto, é comum que as ADI não sejam julgadas dentro deste prazo e, ainda, o referendo da medida cautelar ser convertido em julgamento do mérito, anos depois, a exemplo do que ocorreu na ADI 5855.

Nestas situações, *a priori*, pode-se presumir que até o presente instante os processos não foram finalizados por ausência de interesse dos atores envolvidos, notadamente a própria Corte, especialmente quando se verifica que pelo menos 04 destes casos (aproximadamente 15%) os casos se encontram paralisados em decorrência de pedidos de vista de ministros, sendo estas as ADI 5553, 5567, 5586 e 5755.

Isto, teoricamente, pode reforçar o argumento trazido por Arguelhes e Ribeiro acerca do poder de veto sobre a agenda do Tribunal a ser acionado pelos Ministros. Ressalte-se que apesar de normas regimentais trazerem prazo máximo para o uso do expediente, inexistente efetiva punição àquele julgador que porventura não respeite o prazo estipulado. Os autores sintetizam seu pensamento da seguinte forma:

Formalmente, pedidos de vista ocorrem para que o ministro estude os autos do processo em detalhes e, segundo o regimento, estão sujeitos a um prazo que já foi de quase um mês e, hoje, é de cerca de duas semanas. Contudo, na média, os casos ficam mais de um ano com os ministros—alguns chegam a ficar mais de uma década. Esses longos atrasos não produzem consequência negativa visível para os ministros. Mesmo em casos de grande visibilidade, há registros de pedidos de vista usados para adiar uma decisão inclusive quando já havia maioria formada contra quem pediu a vista³⁰⁷

³⁰⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 22.

³⁰⁷ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 20-1.

Além das demandas que se encontram “paralisadas” em razão de pedidos de vista pelos Ministros, outras mais também não foram julgadas até o presente instante. Acerca deste segundo grupo, é possível depreender atuação não necessariamente ativista, mas politicamente motivada, a exemplo das ADI 5621 e 5708.

Entenda-se que as pressões as quais a Corte está submetida não se restringem apenas ao próprio Parlamento e ao Executivo, mas também é imperioso destacar que segmentos da sociedade civil e da própria mídia possuem voz ativa neste aspecto.

Para ilustrar essa situação serve de exemplo a ADI 5708. Como já abordado em tópico anterior, esta ação direta possui como objeto a liberação terapêutica e medicinal da planta *cannabis*, tema este assaz relevante para diversos grupos da sociedade, quer seja pela liberação quer seja pela proibição. Parece razoável afirmar que a inclusão em pauta de julgamento deste caso poderá trazer pressão e, até mesmo, atenção não desejada pelo STF, podendo ser uma das explicações pelas quais o julgamento ainda não foi finalizado, mesmo com parecer favorável da Procuradoria-Geral da República (PGR).

Existem duas ações diretas que ilustram e reforçam o caráter político da atuação da Corte em não efetuar julgamento célere de causas com impacto expressivo, tanto para fins de liberdade de expressão quanto econômico-financeiro. Na ADI 5527 discute-se dispositivos do Marco Civil da Internet, especialmente em relação à suspensão de serviços de mensagens instantâneos. Por sua vez, a ADI 5621 tem como objeto a distribuição de *royalties* de petróleo e gás natural em prol de municípios.

E por qual razão tais temas são tão relevantes? O segundo caso, ao ser julgado, seguramente desagradará parcela substancial dos prefeitos e governadores, haja vista que muitas localidades poderão perder receitas substanciais, trazendo forte pressão política para a Corte. Quanto ao tema antecedente, principalmente em tempos de polarização exacerbada, o STF é trazido para o centro do palco do debate político, uma vez que diversos indivíduos poderão afirmar que decisão mantendo a suspensão dos serviços nada mais seria a não ser do que censura para fins de prejudicar politicamente determinado político.

Superado este primeiro aspecto, houve procedência em pouco menos de 16% das ADI propostas (totalizando 11 exitosas) e improcedência em torno de 47% das ações diretas (importando 33 ADI julgadas improcedentes e/ou prejudicadas).

Pois bem, também é possível vislumbrar, em determinados casos, atuação de forma contida e em deferência aos demais poderes, a exemplo da ADI 5599, através da qual o Min. Edson Fachin expressamente reputou - em página 21 do inteiro teor do acórdão - que o controle acerca da edição de medida provisória compete ao Poder Legislativo, o qual deve

efetuar juízo “a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição”. Veja-se que o voto do relator comporta, simultaneamente, respeito tanto ao Parlamento quanto ao Chefe do Executivo, ao preceituar que o então presidente da República expôs de forma acurada os requisitos de relevância e urgência para fins de resguardo ao direito fundamental à educação.

É interessante notar que em parcela das ações diretas com julgamento procedente (total ou parcial) as normas inquinadas não foram elaboradas na gestão presidencial de Michel Temer entre 2016 e 2018. Exemplificando, tem-se a ADI 5538, que visava permitir de forma mais ampla o porte de arma aos guardas municipais, visto que combateu norma de 2003 (Estatuto do Desarmamento) e a ADI 5526 que objetou medidas cautelares diversas da prisão, conforme redação de Lei de 2011 que alterou o Código de Processo Penal.

Neste segundo caso é possível vislumbrar a deferência do Judiciário para com as prerrogativas parlamentares, vez que tão somente houve declaração de nulidade sem redação de texto em relação aos congressistas, privilegiando a redação do Art. 53, § 2.º da CF.

Caso em que se pode questionar eventual postura ativista da Corte é o da ADI 5855, na qual houve discussão acerca da transformação dos registros civis em ofícios da cidadania e permitindo que os registradores civis pudessem prestar serviços remunerados, mediante convênio. Vislumbra-se que ao STF realizou interpretação ativista, de forma a manter a ingerência do Judiciário acerca dos agentes delegados.

Nos moldes expostos acima, parece de natural conclusão pontuar que os casos colocados para análise do STF estão inseridos no conceito de megapolítica de Ran Hirschl³⁰⁸ e que trata de situações que comportam ampla visibilidade e por serem capazes de definir sociedades, naturalmente causam comoção social e oposição ferrenha por determinados setores da sociedade.

Sequencialmente, outro aspecto que merece atenção é de que a parcela esmagadora das decisões do STF se dá através de atuação monocrática de seus membros, o que inclusive é atestado em relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, denominado “Supremo em Ação 2018”³⁰⁹. Observa-se que isto contribui para uma visibilidade dos ministros, que de maneira pessoal começam a tomar decisões dos temas que chegam à análise

³⁰⁸ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009, p. 146.

³⁰⁹ A título introdutório, constatou-se que no período englobado entre os anos de 2009 a 2017, a proporção entre decisões monocráticas e colegiadas é de 80%-20%. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/fd55c3e8cece47d9945bf147a7a6e985.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

do STF, sendo que isto comporta o foco e atenção da mídia, contribuindo para o ativismo judicial. Corolário lógico relevante que surge deste fato é a potencial seletividade de inclusão de determinado tema em pauta de julgamento do tribunal ou qual tema simplesmente não será julgado, o que pode ocorrer mediante atuação isolada de um dos membros e de mais de uma forma, por sinal. Além da autonomia existente para o magistrado escolher aquilo que julgará de forma isolada, não se pode ignorar o fenômeno do voto vista, situação na qual o ministro retira o tema de pauta de julgamento do colegiado³¹⁰.

Mostrando a relevância do tema, ao tratar do Supremo Tribunal Federal, Cerqueira Neto dispõe que os “ministros influem sobre as principais questões políticas do país não apenas em seus votos, mas também fora da corte, em manifestações públicas na imprensa, contra iniciativas dos governantes e parlamentares³¹¹”.

Sucessivamente, pode-se dizer, ainda à guisa ponderação, que a “particularidade de um regime é justamente para que a função de julgar não se destaque das outras formas de exercício do poder.”³¹² Logo, quando os julgadores buscam destaque pessoal na mídia, afastam-se de seu papel institucional, comprometendo o balanço do sistema estrutural previsto pela Constituição.

Destaque-se quando do julgamento das ações, é corriqueira a existência de votos divergentes e vencidos, sem ignorar a existência de situações nas quais os ministros votam no mesmo sentido, porém com lastro em fundamentos diversos, dificultando sobremaneira a

³¹⁰ O que pode ser observado no seguinte estudo: “Na prática, portanto, para que possa haver uma decisão, é preciso que: 1. o relator libere o caso; 2. o presidente inclua o caso em pauta; e 3. nenhum dos outros ministros decida pedir vista para impedir a conclusão do julgamento. Cada um desses diferentes mecanismos de poder de agenda é, na prática ainda que não na teoria, discricionário”. ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 21.

³¹¹ CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *Como pensam os Ministros do STF?* direito, política e guarda da constituição no pós-1988. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 91.

³¹² PFERSMANN, Otto. *Positivismo jurídico e justiça constitucional no século XXI*. Tradução e organização: Alexandre Coutinho Pagliarini. Prefácio: Jorge Miranda. Apresentação: Francisco Rezek. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 120.

identificação da *ratio decidendi* do STF³¹³. Adiante, tem-se que a Corte decide, de forma contumaz, através de decisões monocráticas e não colegiada³¹⁴.

Em análise extremamente crítica, Recondo e Weber, no capítulo 11 de sua obra, reforçam a argumentação da atuação isolada e assaz poderosa dos Ministros e como isto pode influir no julgamento das causas:

O poder individual de seus integrantes estrangula a legitimidade do tribunal. E a falta de controle interno do processo decisório aprofunda a percepção do público de que no Supremo cada um faz sua política como bem entende, baseando-se em interpretações próprias do que são as leis e a Constituição. [...] Os ministros já podiam regular o tempo dos processos, liberando-os para pauta quando quisessem, pedindo vista e mantendo-os longe do plenário por quanto tempo entendessem conveniente; ignorar súmulas se julgassem necessário, flanando pela jurisprudência vacilante do tribunal em alguns temas, ignorando regras de processo; e, agora, podiam escolher quais colegas julgariam casos de sua relatoria. O Supremo potencializou os meios em detrimento dos fins.³¹⁵

Especificamente quanto ao caso brasileiro, Arguelhes e Ribeiro entendem que “quando a ação de um único ministro é suficiente para impedir maiorias legislativas eventuais de aprovar mudanças no status quo—seja diretamente, no caso de ‘judicial review individual’ pelo relator, seja indiretamente por meio de ameaças e sinalizações na imprensa—teríamos um ‘falso positivo’ no exercício do poder judicial.”³¹⁶ Em suma, a decisão poderia ser interpretada como contramajoritária em mais de um prisma. Isto porque seria formatada tanto contra o ente externo (Poder Legislativo) quanto pela maioria do Colegiado do próprio Tribunal.

³¹³ Esse tema não passou despercebido pela doutrina, veja-se: “Portanto, o modelo decisório atual do STF de soma dos posicionamentos individuais, sem a preliminar deliberação, não é compatível com a missão institucional atribuída a Corte de outorgar sentido ao direito. O processo decisório do STF revela-se, em grande medida, destituído de uma franca discussão a respeito de como julgar adequadamente determinado caso, sendo marcado pelo individualismo dos Ministros. Há a proliferação de decisões de difícil identificação da *ratio decidendi*, o que mitiga a força da decisão enquanto precedente (ZARONI, 2015, p. 8-9)”, in BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; STRAPASSON, Kamila Maria. Diretrizes para o aperfeiçoamento das decisões colegiadas do STF à luz da teoria de Dworkin. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 23, n.131, out. 2021/jan. 2022, p. 562.

³¹⁴ No relatório “Supremo em Ação 2018” do Conselho Nacional de Justiça, depreende-se que no período do estudo (2009-2017), as decisões monocráticas se sobrepõem às colegiadas na proporção de, pelo menos, 80%-20%. Para o ano de 2017, as decisões monocráticas representaram 89,8% do total do STF. Informação disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2018/08/fd55c3e8cece47d9945b147a7a6e985.pdf>, acesso em 30 de janeiro de 2022.

³¹⁵ RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e suas crises*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. E-book.

³¹⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018, p. 29.

Traçando um paralelo entre o STF e a Suprema Corte dos Estados Unidos, e de seu modo de decidir e a real possibilidade de obtenção de consenso e uma decisão estruturada do colegiado e não de apenas um ministro, Berri traz o seguinte panorama:

[...] o julgamento em si se dá a portas fechadas, comunicando-se somente o resultado, o que possibilita a ampla discussão entre os justices, permitindo uma interação através dos *drafts* de cada qual, mormente do justice relator do voto majoritário, dando azo a uma real construção do resultado, mudança de opinião e a busca por uma maioria, dialogando a fim de construir uma *opinion* da Corte e não de cada um dos *justices*, como em larga escala ocorre no Brasil. [...] Há que se ter em mente que a Suprema Corte dos EUA, diferente da Suprema Corte do Brasil, somente atua no controle de constitucionalidade difuso ou concreto, não atuando no controle de constitucionalidade concentrado ou abstrato. EUA e Brasil possuem diferentes sistemas difusos de controle de constitucionalidade, principalmente porque nos EUA a Suprema Corte tem liberdade para elaborar sua própria pauta, devido ao *writ of certiorari* à grande maioria dos casos a si direcionados, por meio do qual decide o que quer julgar sem necessidade de justificativa; presente sempre o efeito *erga omnes* quando declarada inconstitucionalidade de uma lei; a decisão é *stare decisis*, precedente eficaz a todos os casos análogos e juizes; além da doutrina da questão política (*political question doctrine*), na qual questões de natureza fortemente política que deveriam ser reguladas cuidadosamente por lei, devem sempre que possível ser deixado ao crivo do Legislativo, deixando a decisão ao Legislativo e não ao Judiciário [...]³¹⁷

Plenamente possível destacar que o estudo das práticas adotadas em outros países, inclusive pelas Cortes Constitucionais podem ser extremamente úteis para o intuito de se avaliar a atuação e justificativas apresentadas pelos governos.³¹⁸ À guisa de conclusão, é notório que não se trata de afirmar que um sistema é melhor ou pior do que o outro, mas sim que comportam particularidades locais e a análise da estruturação é extremamente útil para fins de aperfeiçoamento das boas práticas internas e possível aplicação, com a devida adaptação, daquilo que funciona com acuidade em outros países e Cortes.

Arrisca-se pontuar que nem sempre é fácil discernir qual o real leque de atuação da Corte, se é de forma meramente ativista, deferente aos demais Poderes ou se exclusivamente pautada em questões políticas extra autos. Por certo que isto gera insegurança jurídica e dificulta o aperfeiçoamento das instituições e, em última instância, o próprio desenvolvimento do país.

³¹⁷ BERRI, Carolina Heloisa Guchel. *As Supremas Cortes do Brasil e dos Estados Unidos da América: seus sistemas comparados de prestação jurisdicional e a problemática dos precedentes*. Belo Horizonte: Dialética, 2021. E-book.

³¹⁸ JACKSON, Vicki. Yes Please, I'd love to talk with you". In: *Legal Affairs Magazine*, July, 2004.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação intentou-se refletir sobre a judicialização da política acerca do controle de constitucionalidade exercido pelo judiciário brasileiro. Foi desenvolvida a reflexão a partir da propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos entre o período de 2016 e 2018 e levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao longo do primeiro capítulo, pontuou-se algumas das causas para o fenômeno da judicialização da política e, em específico ao Brasil sobre a eventual extrapolação da competência constitucional por parte do poder judiciário. A promulgação da Constituição de 1988 – extremamente garantista e com expressivo conteúdo programático – promoveu abrangente constitucionalização. E, pela constante inércia ou ineficiência dos poderes executivo e legislativo na implementação de direitos e políticas públicas relevantes, a solução de muitas disputas de temas controversos e/ou impopulares passou a ser sistematicamente e estrategicamente dirigida ao poder judiciário. O judiciário brasileiro que no silêncio – ou omissão – dos poderes políticos passou a atuar para completar as lacunas deixadas pelo executivo e pelo legislativo. Assim o judiciário e suas instâncias quanto mais atuam, mais poder e musculatura adquirem, tendo-se tornado, na prática, o protagonista.

Basicamente, para fins de manutenção do Estado Democrático de Direito a doutrina jurídica e a política tem debatido sobre o protagonismo do judiciário brasileiro e os fenômenos que dele decorreram como são os casos da judicialização, da politização e do ativismo do judiciário. Mormente ao ativismo judicial, pontuou-se no primeiro capítulo que a prática ativista se transmutou em regra e não exceção – devendo estar em voga o aspecto de os julgadores pátrios não agirem com autocontenção. Continuamente, no capítulo inicial foram explicitados os riscos advindos do rumo trilhado atualmente pelo Brasil com o ativismo exacerbado do Judiciário. Quando o mesmo ramo é transmutado a criador, intérprete e aplicador de leis, a separação de poderes é alvejada, desequilibrando os preceitos de um Estado democrático de Direito.

Sequencialmente, ainda no primeiro capítulo, lançou-se luz quanto ao fato de o poder judiciário ter sofrido grande exposição em decorrência de casos polêmicos (a exemplo do mensalão, da suspensão de mandatos parlamentares e da fidelidade partidária), incorrendo na ausência de neutralidade da Corte, o que, em tese, infringe sua competência constitucional. Além disso, pontuou-se que a utilização inadequada dos meios de comunicação e o aceite de pressões pelos julgadores transmuta a mudança da já perigosa supremocracia para a

ministrocracia, impactando na estratégia e atuação dos demais atores envolvidos no meio político.

Outro aspecto salutar trabalhado, mas no segundo capítulo, e que reforça uma das hipóteses da pesquisa, é de uma dupla conotação: existe fragmentação interna nas legendas, pela ausência de robustez programática, o que, em um cenário de pluripartidarismo, também determina que diversas legendas integrem e detenham o poder simultaneamente. Em suma, havendo grande divisão e ausência de coerência na implementação de políticas públicas e na governabilidade em si mesma, o que agrava o risco institucional e pode ampliar o processo de erosão democrática. Isto é, o enfraquecimento constante e reiterado das instituições democráticas e de suas premissas básicas, a exemplo do sistema de freios e contrapesos, o que implicar, na prática, em uma autocracia.

Um dos aspectos de maior relevância para o tema da fragmentação e fragilidade partidárias é o dos riscos para a democracia advindos de polarização exacerbada e permitir a ascensão de líderes totalitários. A fragilidade e a fragmentação do sistema partidário tendem a fazer com que os eleitores votem em pessoas e não em ideais. Como exposto no segundo capítulo, isto tende a tornar o sistema político vulnerável e personalista permitindo, por exemplo, que políticos de ocasião (oportunistas) possam ascender ao poder sem maiores salvaguardas e implementem agendas substancialmente antidemocráticas. Risco este agravado quando se observa elevado grau de abstenção eleitoral.

Nesse sentido de acordo com a literatura apresentada no segundo capítulo pode-se concluir que cabe ao judiciário o importante e fulcral papel de resguardar o regime democrático, filtrando e decidindo de forma eminentemente técnica. Sobretudo, em casos de judicialização realizada por opositores dos governos, mas deve o judiciário adotar a devida autocontenção e, ademais, devendo pautar sua atuação dentro dos princípios democráticos e colegiados, não se portando como ator político, vez que, constitucionalmente, não o é.

O terceiro capítulo, mediante reflexão de estudos empíricos, tanto o elaborado na presente pesquisa quanto de outros produzidos pela literatura sobre a revisão judicial por meio de ADIs, intentou responder as hipóteses levantadas no trabalho. Inicialmente foi possível constatar que no Brasil existe forte cultura litigiosa provenientes de ADIs e que os partidos políticos são um dos atores relevantes para estimular esta prática. Os dados apresentados ilustram que as legendas partidárias buscam judicializar temas relevantes e que comportam grande destaque perante a sociedade.

A primeira hipótese testada nesta dissertação mostrou que os partidos de oposição se utilizam com maior frequência das ADI entre 2016 e 2018 levadas ao STF. De acordo com os

dados acima se pode observar que o PT e PSB propuseram no período 11 ADIs, cada um, seguidos pelo PSOL com 10, PDT com 6, o Solidariedade com 5 e o PCdoB com 4. Inicialmente pode-se presumir acerca destes dados que os partidos de oposição ao governo federal e no legislativo federal foram os que mais encaminharam ADIs ao STF. Crível concluir que os partidos que propuseram mais ações diretas integram o bloco de oposição, ao passo que o núcleo duro governista ou se absteve ou as utilizou com parcimônia. A leitura natural é de que PT, PSB, PSOL e PDT integram a oposição, enquanto (P)MDB, PSDB, PSD, PP e DEM estavam em alinhamento na situação. Ressalte-se que o bloco de oposição propôs um total de 35 ADI, sendo justamente 50% das ADI propostas no período. De outro lado, os partidos alinhados ao governo propuseram 7 ADI, totalizando 10% do universo analisado. Faz-se o destaque da atuação conjunta das siglas na propositura de ações diretas. Tem-se que 75% das ações diretas julgadas foram improcedentes, reforçando o argumento de reduzido êxito e sugere eventual uso político do instrumento pelos partidos de oposição.

Tendo em vista a segunda hipótese no que concerne a existência de coerência entre o discurso partidário presente nos estatutos com os temas propostos via ADIS ao STF os dados obtidos e apresentados no terceiro capítulo não comprovam diretamente a hipótese originária. Isto porque restou nítido após análise de conteúdo sobre os estatutos partidários e sobre o conteúdo das ADIs propostas que por diversas vezes as agremiações partidárias atuaram de forma corporativa.

Tem-se como constatação que parcela expressiva das agremiações pátrias comportam bases genéricas, que permitem, sem grandes constrangimentos junto ao seu eleitorado e filiados, a prática de posturas contraditórias. Há casos nítidos de judicialização como instrumento de oposição, sendo que se verificam, principalmente, naquelas legendas que manifestam explicitamente seu antagonismo para com o governo do momento e, coincidentemente, tendem a serem aquelas que possuem programas e estatutos mais robustos e bem delineados. Nas demandas propostas, por exemplo, pelo PSB, é possível averiguar o elevado índice de insatisfação com as posturas governamentais, com a utilização do Judiciário para atacar o então presidente Michel Temer. Por outro vértice, o percentual de sucesso da agremiação foi reduzido. Neste ínterim, entende-se que a resposta não é conclusiva, com validação parcial da hipótese, quer seja pela existência de ações diretas dissociadas das previsões estatutárias quer seja por algumas legendas demonstrarem maior deferência às suas normativas. Parece adequado depreender que os partidos com maior alinhamento à esquerda do espectro político atuaram de forma mais programática e coerente.

Atinente à terceira e derradeira hipótese, em conformidade para com os dados analisados, estes sugerem que, efetivamente, o poder judiciário passa a ter papel preponderante, advinda da provocação dos partidos. Entretanto, a própria dificuldade de identificação da *ratio decidendi* do STF é um obstáculo considerável para uma análise mais coesa e precisa. Vislumbra-se, desta feita, a comprovação parcial da hipótese testada, estando demonstrado que a atuação dos partidos, por diversas oportunidades, não possui lastro em seus estatutos e programas, todavia não é possível afirmar de forma categórica que a atuação do Supremo Tribunal Federal é ativista, mas sim aponta ser politicamente motivada.

É interessante observar que diversas normas atacadas foram produzidas durante governos alinhados à esquerda, majoritariamente durante o mandato de Dilma Rousseff. Muito embora os dispositivos, hipoteticamente, já seriam maculados desde a sua introdução no ordenamento jurídico, as legendas que apoiaram os governos capitaneados pelo PT evitaram alegar a inconstitucionalidade naquele momento. Sugere-se que os envolvidos no jogo político aguardaram instante no qual seu(s) aliado(s) não mais detinha(m) o poder para discutir a validade das normas. Também merece atenção o fato de que o percentual de êxito das agremiações partidárias na propositura de ações diretas de inconstitucionalidade permanece significativamente baixo.

Não se pode supor que as informações obtidas e apresentadas nesta dissertação sejam atemporais. É necessário haver a ampliação de estudos sobre a mesma temática e objeto de estudo. Apesar de ser tentador pela quantia expressiva de ADI propostas no período do governo Bolsonaro, que se iniciou em 2019, propositalmente não se adentrou com a análise em tal período. Tal período da história brasileira demandará análise em estudo mais aprofundado e, preferencialmente, quando o mandatário não mais estiver no poder (frisando a possibilidade de reeleição), quando será possível analisar os dados de forma com viés global e comparativo e de modo a refletir sobre o comportamento dos partidos políticos e do STF em torno das ADI.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. E-book.
- _____. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- _____. (org.). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. E-book.
- AGUIAR, Thais Florêncio. A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal. *Ponto-e-Vírgula*, São Paulo, n. 2, p. 142-159, 2007.
- ALBUQUERQUE, Grazielle. Mídia e Justiça no Brasil: o Mapeamento das pautas históricas de uma nova relação. *Mediapolis–Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, n. 5, p. 51-73, 2017.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 110, p. 13-32, 2018.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Coord.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3.ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2015.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, p. 69-94, 2014.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. *O silêncio dos incumbentes: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil*. 166 p. Tese (Doutorado em Direito). Recife – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.
- _____; CARVALHO, Ernani, GOMES NETO, José Mário Wanderley. *Rule of Law e qualidade legislativa: Evidências do Supremo Tribunal Federal*. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Ano 47, n. 186, abr/jun, 2010, pp. 141-151.
- _____; _____. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 28, n. 73, p. 1-22, dez. 2020. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/78507/42341>>. Acesso em: 29 jun. 2022.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. *Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas*. Rev. Direito GV, vol.8, no.1. São Paulo: Jan./Jun., 2012.

_____. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

_____. *Stare Decisis, integridade e segurança jurídica: reflexões críticas a partir da aproximação dos sistemas de Common Law e Civil Law na sociedade contemporânea*. 264 p. Tese (Doutorado em Direito). Curitiba – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011.

_____. ANDREASSA JUNIOR, Gilberto. A legitimidade do “ativismo judicial” aos olhos da teoria do Estado e do Direito: um estudo voltado à garantia dos direitos fundamentais. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 10, n. 14, p. 71-82, 2012.

_____; STRAPASSON, Kamila Maria. Diretrizes para o aperfeiçoamento das decisões colegiadas do STF à luz da teoria de Dworkin. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 23, n.131, out. 2021/jan. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, 2012.

_____. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

_____. Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 dez.2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica. Acesso em: 11 set.2021.

_____. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Migalhas*, 2006. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20060502.htm. Acesso em: 15 set.2021.

BAUER, Bob; GOLDSMITH, Jack. *AFTER TRUMP: Reconstructing the Presidency*. Washington: Lawfare Press, 2020.

BERRI, Carolina Heloisa Guchel. *As Supremas Cortes do Brasil e dos Estados Unidos da América: seus sistemas comparados de prestação jurisdicional e a problemática dos precedentes*. Belo Horizonte: Dialética, 2021. E-book.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo*. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOGÉA, Daniel. *Partidos Políticos e STF: Decifrando a Simbiose Institucional*. Curitiba: Appris, 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____; PAES DE ANDRADE, Antônio. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB, 2002, p. 263.

- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002*. Editora Humanitas, 2006.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1-32, 5 out.1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 nov.2021.
- CALVO, Ernesto; GUARNIERI, Fernando; LIMONGI, Fernando. Why coalitions?: Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, Guildford, n. 39, p. 219-229, 2015. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2015.03.012> > DOI: 10.1016/j.electstud.2015.03.012.
- CANCELLIER DE OLIVO, Luiz Carlos; PASOLD, Cesar Luiz (org.). *Duas Teses de Telmo Vieira Ribeiro*. Joaçaba: Editora UNOESC, 2015.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.
- CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no Direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 161-179, 2007.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição; direito constitucional positivo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *Como pensam os Ministros do STF? direito, política e guarda da constituição no pós-1988*. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CERVINI, Raúl. Nuevas reflexiones sobre extravictimización mediática de los operadores de la justicia. *Revista CEJ*, v. 7, n. 20, p. 30-46, 20 mar. 2003.
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, p. 263-299, 2009.
- CHOUDHRY, Sujit. *The migration of constitutional ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- CHURCHILL, Winston. *The Worst Form of Government*. 11 Nov.1947. Disponível em: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>. Acesso em: 6 set.2021.
- CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais: perspectivas para os direitos fundamentais e a separação de poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Código de Ética da Magistratura Nacional, de 26 de agosto de 2008. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 1-2, 18 set. 2008.

CORREA, Celio Roberto; QUADROS, Doacir Gonçalves. O ativismo judicial e o enfraquecimento do poder político: crise efetiva ou mudança paradigmática? *Meritum*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 130-148, 2020.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais* (Who is Interested in the Centralized System of Judicial Review? - The Mismatch between Theory and Practice in the Protection of Basic Rights). *Social Science Research Network*, April 2014). Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541.

DAHL, Robert Alan. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. *Journal of Public Law*, v. 6, p. 279-295, 1957.

_____. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradutor: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALTON, Russell J. Political Action, Protest, and the Functioning of Democratic Governance. *American Behavioral Scientist*. June 2021.

DALY, Tom Gerald; JONES, Brian Christopher. Parties versus Democracy: Addressing Today's Political-Party threats to Democratic Rule (April 11, 2019). Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3370836> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3370836>.

DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review (October 15, 2012). *62 University of Toronto Law Journal* 499-561 (2012).

DELANEY, Erin. F; DIXON, Rosalind. *Comparative Judicial Review*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2. ed. Brasília: UnB. 1980.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EPSTEIN, Lee; KING, Lary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013. E-book.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2.ed. Editora FGV, 2001.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Política e direito*. Brasília: UnB, 1981.
- GLOPPEN, Siri. Conceptualizing Lawfare. CMI-UiB Centre on Law & Social Transformation Working paper, 2017. Available at: https://www.academia.edu/35608212/Conceptualizing_Lawfare_A_Typology_and_Theoretical_Framework.
- GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2016. E-book.
- GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). *Direito eleitoral contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz; LANDAU, David. “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment.” *The University of Chicago Law Review* 88, no. 1 (2021): 81–164. _____ . *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- _____ ; DIXON, Rosalind. *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- GUARNIERI, Fernando. Estabilidade na mudança: famílias de partidos e a hipótese do congelamento do sistema partidário no Brasil (1982-2018). *Política & Sociedade*; Florianópolis vol. 18, ed. 42, (mai-ago 2019), p. 224-249.
- GUERRA, Rayanderson. Ações de partidos contra Bolsonaro no STF superam soma de processos contra Lula, Dilma e Temer. *O Globo*. Rio de Janeiro, 20 de abril de 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/acoes-de-partidos-contrabolsonaro-no-stf-superam-soma-de-processos-contralula-dilma-temer-1-24979375> >. Acesso em: 07 de janeiro de 2022.
- GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral*. Curitiba: TRE-PR, v. 4, n. 1, 2015, p. 7-51.
- Haidar, Rodrigo. Ativismo judicial dá o tom da sabatina de Barroso. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 jun.2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-05/ativismo-judicial-tom-sabatina-luis-roberto-barroso-ccj-senado>. Acesso em: 11 set.2021.

- HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- HIRSCHL, Ran. *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- _____. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 139-178, 1 maio 2009.
- _____. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law. *American Journal of Comparative Law*, 53 (2005), 125-155.
- _____. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- INÁCIO, Magna Maria; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- ISSACHAROFF, Samuel. Outsourcing Politics: The Hostile Takeovers of Our Hollowed Out Political Parties. *Houston Law Review*, v. 54, New York University School of Law, p. 845-880, 2017.
- JACKSON, Vicki. Yes Please, I'd love to talk with you". In: *Legal Affairs Magazine*, July, 2004.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KELSEN, Hans. *A Teoria da Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KHAITAN, Tarunabh. Political Parties in Constitutional Theory (November 24, 2019). *Current Legal Problems* (2020 forthcoming), Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3492467> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3492467>.
- _____. Political insurance for the (relative) poor: How liberal constitutionalism could resist plutocracy, *Global Constitutionalism*, 8:3, 536–570, 2019.
- KINZO, Maria D'Alva. Partidos, Eleições e Democracia Pós-85. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, 54: 23-41, 2004.
- KOERNER, Andrei. Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 96, p. 69-86, 2013.
- LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros (os dilemas da representação política no Estado Intervencionista)*. Fortaleza: Tipogressos, 1989.

- LEITE, Glauco Salomão. *Juristocracia e Constitucionalismo Democrático: Do ativismo judicial ao diálogo constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- _____; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. De árbitro a arquiteto: como o ativismo judicial pode redefinir o federalismo brasileiro? *In Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. 26.º año. Bogotá, 2020, pp. 67-82.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. E-book.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 79-97, 2017.
- LINZ, Juan José. *Journal of democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.
- _____; STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- LUNA, Juan Pablo; RODRÍGUEZ, Rafael Piñeiro; ROSENBLATT, Fernando; VOMMARO, Gabriel. “Political Parties, Diminished Subtypes, and Democracy.” *Party Politics* 27, no. 2 (March 2021): 294–307.
- MACHADO, Maira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- _____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press, 1999.
- MAIR, Peter. 2003. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 167, 2003, p. 277-293.
- MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.
- MARIANO SILVA, Jeferson. *Jurisdição constitucional no Brasil (1965-2017)*. Banco de dados. Harvard Dataverse, 2018.
- MASKET, Seth E. *The Inevitable Party: Why Attempts to Kill the Party System Fail and How They Weaken Democracy*. New York: Oxford University Press, 2016.

- MATSUI, Naomi. Em 2 anos, Temer recebeu 2/3 de apoio em votações importantes na Câmara. *Poder360*, 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/em-2-anos-temer-recebeu-23-de-apoio-em-votacoes-importantes-na-camara/>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- MAUÉS, Antonio G. Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. Dimensões da judicialização da política no Brasil: as ADIns dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, a. 41, n. 163, 2004.
- MENDES, Conrado Hübner; SILVA, Virgílio Afonso da. Entre a transparência e o populismo judicial. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de maio de 2009. Tendências/Debates, p. 3. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1105200908.htm>. Acesso em: 24 jun. 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e at. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: M. Fontes, 2000.
- NALINI, José Renato. *A Rebelião da Toga*. 2.ed. Campinas: Millenium, 2008.
- NASCIMENTO, Wilber. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014). *Conversas & Controvérsias*, v. 5, n. 2, p. 285-305, 18 jan. 2019.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- _____. *Sistemas Eleitorais*. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, p. 689-720, 2006.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2013.
- PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. *Direitos e garantias fundamentais*. Curitiba: InterSaberes, 2021.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- PFERSMANN, Otto. *Positivismo jurídico e justiça constitucional no século XXI*. Tradução e organização: Alexandre Coutinho Pagliarini. Prefácio: Jorge Miranda. Apresentação: Francisco Rezek. São Paulo: Saraiva, 2014.
- PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 193, jan.-mar. 2012.
- QUADROS, Doacir Gonçalves de. *O Estado na teoria política clássica: Platão, Aristóteles, Maquiavel e os contratualistas*. Curitiba: Intersaberes, 2016.

_____. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coord.). *Metodologia da Pesquisa em Direito - Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.

_____. *Partido Político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito na televisão*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2.ed. São Paulo: Ática, 2000.

REBELLO, Maurício Michel. Os partidos políticos: uma evolução de tipologias sob novos contextos. III Seminário Internacional de Ciências Sociais—Ciência Política, Universidade Federal do Pampa. *Campus São Borja (RS)*, Brasil, v. 18.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e suas crises*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. E-book.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira (Coord.). *O jurista que calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 10, p. 225-265, jan./abr. 2013.

RODRIGUES, Theófilo Machado; BELLATO, Caíque. A Crise da Democracia Liberal no Início do Século XXI: Duas Abordagens da Teoria Política. *Agenda Política, [S. l.]*, v. 9, n. 1, p. 253–279, 2022.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)*. São Paulo: Editora FGV, 2013.

ROMANO, Silvina Maria (comp.). *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo em América Latina*. Sevilla: Mármol Izquierdo Editores, 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Pilares, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, p. 107-136, 2020.

_____; SANTOS, Iago Korello dos; BERGONZINE, Wesley Alves. O Novo Já Nasce Velho: breve análise sobre dois movimentos políticos. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 24, n. 2, p. 15–42, 2020.

_____; BERNARDELLI, Paula. A inocuidade da reforma política a fórceps? ou a escolha do eleitor antes e depois da Resolução nº 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral? ou,

- ainda, como diria o poeta, "os lírios não nascem das leis". *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, v. 5, p. 1, 2011.
- SAMUELS, David; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. *Partisans, anti-partisans, and non-partisans: voting behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- SANSON, Alexandre. A fragilidade do partido político no cenário brasileiro. *Revista JurisFIB*, v. II, p. 13-31, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005, p. 82-109.
- SARI, Aurel. The Juridification of the British Armed Forces and the European Convention on Human Rights: 'Because it's judgment that defeats us.', 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2411070.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.
- SCHEPPELE, Kim Lane. "Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary)." *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 23, no. 1, Spring 2014, p. 51-118. HeinOnline.
- SCHMIDT NETO, André Perin. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter*, Canoas, v. 10, p. 83-86, 2009.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SHALDERS, André. Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico. *BBC Brasil*, 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SONCIN, Angela Carolina; SILVA, Juvêncio Borges. MÍDIA E PODER JUDICIÁRIO: da informação isenta à influência ideológica e política sobre as decisões judiciais. *Revista Húmus*, v. 11, n. 31, 2021.
- SORJ, Bernardo. *A Democracia Inesperada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. E-book.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

_____. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____; TASSINARI, Clarissa; LEPPER, Adriano Obach. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 51-61, 2015.

TAYLOR, Matthew MacLeod. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 2008.

_____; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 848.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 37-58, 2012.

THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Porto Alegre: L&PM, 1997.

TREMBLAY, Luc B. The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between Courts and Legislatures. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 3, n. 4, p. 617-648, 2005.

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. *The John Marshall Law Review*, vol. 37, p. 523-553, 2003, p. 528-9.

_____. *Weak courts, strong rights*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio; TAVARES, Rodrigo de Souza; VIEIRA, José Ribas. Ativismo judicial e o Supremo Tribunal Federal. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17., 2008, Brasília. *Anais eletrônicos...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

VESTENA, Carolina Alves; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (Coord.). *Direito e experiências jurídicas: debates práticos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *O idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, Coleção Brasileiras, 1939.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

_____. (org.). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

_____. Não há limites para a patológica judicialização da política. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 jan.2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-werneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica>. Acesso em: 24 ago.2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.

_____. *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

_____. *A dignidade da legislação*. Trad.: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WOLFE, Christopher. *The Rise of Modern Judicial Review: from Constitutional Interpretation to Judge-Made Law*. Lanham: Rowan-Littlefield, 1994.