



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

ANDERSON BARBOSA PAZ

**O DESLOCAMENTO E JULGAMENTO DE DECISÕES POLÍTICAS PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS AÇÕES
DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE ENTRE 2010 E 2019**

**JOÃO PESSOA
2020**

ANDERSON BARBOSA PAZ

O DESLOCAMENTO E JULGAMENTO DE DECISÕES POLÍTICAS PELO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS AÇÕES DIRETAS DE
INCONSTITUCIONALIDADE ENTRE 2010 E 2019

Trabalho de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba como requisito da obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. Ítalo Fittipaldi.

JOÃO PESSOA
2020

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P348d PAZ, Anderson Barbosa.

O Deslocamento e Julgamento de Decisões Políticas pelo Supremo Tribunal Federal: uma Análise Empírica das Ações Diretas de Inconstitucionalidade entre 2010 e 2019 / Anderson Barbosa Paz. - João Pessoa, 2020.
97 f. : il.

Orientação: Ítalo Fittipaldi.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Constitucionalismo Democrático. 2. Supremo Tribunal Federal. 3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. 4. Deslocamento e Julgamento de Decisões Políticas. I. Fittipaldi, Ítalo. II. Título.

UFPB/BC



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DO ALUNO
ANDERSON BARBOSA PAZ

Ao primeiro dia do mês de julho do ano de dois mil e vinte, às quinze horas, realizou-se em Sala Virtual, a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "**O Deslocamento e Julgamento de Decisões Políticas pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise empírica das ações diretas de inconstitucionalidade entre 2010 e 2019**", apresentada pelo aluno **Anderson Barbosa Paz**, Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, segundo encaminhamento do Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação. O Prof. Dr. Italo Fittipaldi (PPGCRI/UFPB), na qualidade de orientador, presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Saulo Felipe Costa (PPGCRI/UFPB) e Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (UFPE). Dando início aos trabalhos, o Senhor Presidente Prof. Dr. Italo Fittipaldi convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra ao mestrando para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi arguido pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de arguição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito: **APROVADO**. Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. Italo Fittipaldi, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Prof. Dr. Italo Fittipaldi Secretário ad hoc lavrei a presente ata que assino juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 01 de julho de 2020.

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

Prof. Dr. Italo Fittipaldi
Presidente da Banca

Observações:

Dedico esse trabalho
a Deus, Santíssimo Provedor,
à minha mãe e à minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por sua bondade e providência na concretização do objetivo de chegar ao fim do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais com êxito.

Agradeço também à minha esposa, Karoline Paz, melhor amiga e fonte de alegria diária. Sou grato a meus pais, Severino Paz e Ângela Paz, e a meus sogros, José Neto e Naide Dias, entusiastas de cada conquista e incentivadores constantes a seguir em frente a cada desafio. Aos demais familiares, obrigado pela cooperação e apoio.

Muito obrigado a todos os colegas de Mestrado que cooperaram para que a conclusão desse curso fosse possível. Um agradecimento especial aos colegas Ramon Cavaleiro e Pedro Cardoso que tanto contribuíram para o aprendizado e discussão das matérias. Nunca os esquecerei.

Agradeço a meus amigos que direta ou indiretamente contribuíram para que eu chegasse a esse momento. Sou profundamente grato também a todos os professores que me ensinaram, ajudaram e incentivaram durante o curso.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Dr. Italo Fittipaldi, brilhante professor, paciente conselheiro e perseverante orientador. Sua competência é um referencial para qualquer acadêmico sério. E suas sugestões durante a orientação da dissertação foram determinantes para o êxito do trabalho.

Por fim, agradeço a todos os colaboradores do PPGCPRI-UEPB que propiciaram um ambiente de estudo e reflexão. Reconheço que sem a colaboração de todos que me ajudaram nesse Mestrado não o teria concluído de forma exitosa.

“O poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente”
Lord Acton, *Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887.*

“Todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites (...). Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” Montesquieu, *O Espírito das Leis.*

RESUMO

Desde a redemocratização, o Supremo Tribunal Federal (STF), assumiu importantes papéis institucionais previstos na Constituição Federal de 1988. Com o tempo, as decisões da Suprema Corte passaram a ter maior repercussão no cenário político. Muitos estudos na área de ciência política têm sido desenvolvidos tendo por objeto compreender como as instituições na democracia constitucional brasileira se relacionam. Para isso, o Supremo passou a ser uma instituição amplamente utilizada pela literatura nacional em análises políticas, tendo por especial enfoque a forma e a frequência que os agentes políticos acionam o Tribunal e como este julga ações que compõem o instituto do Controle Concentrado de Constitucionalidade abstrato, destacando-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). As ações que compõem o controle concentrado interferem diretamente na vida política nacional, por permitirem a manutenção e até exclusão de normas legislativas e atos governamentais do sistema democrático brasileiro. Na análise dessas ações, alguns autores têm defendido que o STF tem agido de forma comedida em decidir ações de impacto político. Outros estudos, porém, têm apontado que institutos internos ao Supremo possibilitam que os ministros individualmente atuem no sentido de impactar decisões políticas. O presente trabalho tem o seguinte problema: qual o padrão de deslocamento e de julgamento de decisões políticas pelo STF, em sede de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019? As ADIs são adotadas como variável de análise por possibilitarem a retirada do ordenamento jurídico de decisões democráticas, e também por comporem a maioria das ações de controle concentrado de constitucionalidade no período considerado. De caráter descritivo, o presente trabalho adota como instrumentos de estatística descritiva as medidas de tendência central (média e mediana), a medida de dispersão (desvio padrão), e a medida de posição (distribuição de frequência relativa), a fim de se compreender o fenômeno problematizado. A partir do levantamento dos dados sobre as ADIs autuadas e decididas, passa-se a estudar as interpretações sobre o deslocamento e o julgamento de decisões políticas pelo STF. Com a análise do padrão de deslocamento e julgamento, objetiva-se compreender como o Supremo processou e julgou as ADIs, entre 2010 e 2019, estudando-se como a literatura tem interpretado a atuação da Corte, e discutindo-se se houve uma atuação comedida da Corte no período considerado. A análise dos dados e da literatura parece sugerir que, em sede de ADIs, entre 2010 e 2019, o STF atribuiu decisões finais, em sua maioria, aos processos protocolados pelos governadores e associações em matéria de direito administrativo, interferindo mais em assuntos organizacionais estaduais e associativos do que federais, partidários e confederativos. Ademais, a maioria das decisões finais foi colegiada e não avaliou o mérito das ações. O STF atuou de forma comedida. Ainda assim, a demonstração de que a maioria das decisões internas aos processos de ADIs foi monocrática, e de que os ministros se utilizam de institutos internos para promover impacto político, podem sugerir um amplo poder dos ministros, individualmente. Nesse sentido, os ministros, individualmente, não foram comedidos em sua atuação.

Palavras-chave: Constitucionalismo Democrático; Supremo Tribunal Federal; Ações Diretas de Inconstitucionalidade; Deslocamento e Julgamento de Decisões Políticas.

ABSTRACT

Since the re-democratization, the Brazilian Supreme Federal Court (STF), has assumed remarkable institutional roles foreseen in the Federal Constitution from 1988. Over time, the Supreme Court's decisions started to have greater repercussions on the political scene. Many studies in the field of political science have been developed with the aim of understanding how institutions in Brazilian constitutional democracy are related. To this end, the Supreme Court has become an institution widely used by national literature in political analysis, with a special focus on the form and frequency that political agents call the Court and how it judges actions that make up the Brazilian Institute for Concentrated Control of Abstract Constitutionality, highlighting Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs). The actions that make up concentrated control directly interfere in national political life, as they allow the maintenance and even exclusion of legislative norms and governmental acts from the Brazilian democratic system. In the analysis of these actions, some authors have argued that the STF has acted with restraint in deciding actions of political impact. Other studies, however, have pointed out that institutes internal to the Supreme Court allow individual ministers to act to impact political decisions. The present work has the following problem: what is the pattern of displacement and judgment of political decisions by the STF, in the context of ADIs, between the years 2010 and 2019? ADIs are adopted as an analysis variable because they allow the removal of norms of the legal democratic order, and also because they make up the majority of concentrated constitutionality control actions in the period considered. Descriptive in character, the present work adopts as instruments of descriptive statistics the measures of central tendency (mean and median), the measure of dispersion (standard deviation), and the measure of position (relative frequency distribution), in order to understand the problematized phenomenon. From the survey of data on the ADIs assessed and decided, the interpretations on the displacement and the judgment of political decisions by the STF are studied. With the analysis of the pattern of displacement and judgment, the objective is to understand how the Supreme Court processed and judged the ADIs, between 2010 and 2019, studying how the literature has interpreted the Court's performance, and discussing whether there was a restrained performance Court in the period considered. The analysis of data and literature seems to suggest that, in the context of ADIs, between 2010 and 2019, the STF attributed mostly final decisions to the processes filed by governors and associations in matters of administrative law, interfering more in state organizational matters and associations than federal, partisan and confederative issues. Furthermore, most of the final decisions were collegiate and did not assess the merits of the actions. The STF acted with restraint. Still, the demonstration that most internal decisions in the ADI processes were monocratic, and that ministers use internal institutes to promote political impact, may suggest a huge power of ministers, individually. In this sense, the ministers, individually, were not restrained in their performance.

Keywords: Democratic Constitutionalism; Supreme Federal Court (STF); Direct Actions of Unconstitutionality; Displacement and Judgment of Political Decisions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 JUSTIFICATIVA E PROBLEMÁTICA.....	11
1.2 METODOLOGIA.....	12
1.3 OBJETIVOS E HIPÓTESE DE TRABALHO.....	14
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	15
2 O FENÔMENO DO DESLOCAMENTO DA POLÍTICA PARA O PODER JUDICIÁRIO	17
2.1 O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E O DESLOCAMENTO DA POLÍTICA NO MUNDO	17
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS ADIS COMO INSTRUMENTO DE DESLOCAMENTO DA POLÍTICA	24
3 A LITERATURA BRASILEIRA SOBRE O DESLOCAMENTO E JULGAMENTO DE DECISÕES POLÍTICAS PELO STF	35
3.1 UM SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMEDIDO EM DECISÕES POLÍTICAS.....	35
3.2 OS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM DECISÕES POLÍTICAS.....	40
4 UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS ADIS PROTOCOLADAS E DECIDIDAS NO STF ENTRE 2010 E 2019	46
4.1 UM ESTUDO SOBRE AS ADIS PROTOCOLADAS NO STF ENTRE 2010 E 2019	46
4.2 UM ESTUDO SOBRE AS ADIS DECIDIDAS PELO STF ENTRE 2010 E 2019	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

O estudo do deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário tem ganhado amplo espaço na literatura desde o final do século XX. A literatura consagrou como marco do debate sobre esse fenômeno o termo *judicialização da política* – *judicialization of politics*. Esse conceito é encontrado na obra *Global Expansion of Judicial Power* (1995), editada por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder, fruto de uma conferência em Forlì (Itália), ocorrida em 1992. Vallinder (1995) definia o fenômeno da judicialização da política como a inserção das decisões judiciais e dos procedimentos das Cortes na arena política em que previamente não residia.

Nesse sentido, o termo significava a transferência das decisões sobre direitos e políticas públicas da legislatura ou do Executivo para as Cortes, e a expansão dos métodos de decisão judicial para além da arena do judiciário. A abrangência do termo *judicialização da política* e sua ampla disseminação o tornou polissêmico no debate brasileiro (Rodrigues, 2015; Maciel e Koerner, 2002). Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) o utiliza com vários sentidos (Gervasoni e Leal, 2013).

Adota-se, no presente trabalho, o termo *deslocamento da política* como o ato pelo qual os atores legitimados levam ao STF, através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), as decisões políticas tomadas pelos representantes eleitos dos Poderes Executivo ou Legislativo, seja de âmbito federal, seja de âmbito estadual.

Esse fenômeno está dentro de uma ampla agenda de discussões mundial sobre o papel do Poder Judiciário em agir decidindo em questões anteriormente concentradas no debate político Legislativo ou Executivo. No Brasil, são vários os atores que podem deslocar para o STF temas e decisões políticas. Por outro lado, tem-se observado a necessidade de se considerar o padrão pelo qual o STF responde a essas demandas para se ter uma leitura mais completa sobre o deslocamento de decisões políticas. Ou seja, não basta compreender como decisões políticas têm sido deslocadas para a Corte Suprema, mas também como esta tem se comportado face a esse deslocamento.

Nesse contexto, nos últimos anos, o STF tem sido objeto de estudos da ciência política devido a seu maior protagonismo como agente com impacto político no cenário nacional. O Supremo, em geral, tem sido o órgão amplamente utilizado como objeto da literatura nacional, com especial enfoque à forma e à frequência pela qual os agentes políticos acionam o Tribunal pelo instituto do controle de constitucionalidade. As ações que compõem essa forma de controle interferem diretamente na vida política nacional,

por permitirem a manutenção e até exclusão de normas legislativas e atos governamentais do sistema democrático pátrio. Nesse cenário, é preciso investigar também como o STF tem respondido a essas demandas que têm impacto político.

1.1 JUSTIFICATIVA E PROBLEMÁTICA

Em 31 de dezembro de 2019, o sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal publicou uma reportagem sob o título: “*Julgamentos de impacto social, político e econômico marcaram pauta do STF em 2019*”¹. Assuntos como a vedação à prisão automática após condenação em segunda instância, a ilegitimidade do trabalho insalubre de gestantes, a constitucionalidade do decreto de indulto natalino de 2017, dentre outros, foram alguns temas de repercussão política decididos pelo STF. Muitos observam os julgamentos desses casos polêmicos e concluem que o Supremo tem adotado uma posição de ampla interferência nos assuntos políticos.

Porém, três estudos (Pogrebinschi, 2011; Vianna *et. al.*, 1999, 2007) se debruçaram sobre o deslocamento das decisões políticas para o Supremo e a forma como este responde a essas demandas e contestaram tal conclusão. Essas análises se utilizaram dos dados das Ações de Controle Concentrado direto e abstrato, com especial destaque às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), em recortes temporais que abrangem o intervalo de tempo de 1988 a 2010. E concluíram que o STF é comedido em suas decisões em controle de constitucionalidade, agindo de maneira responsiva e autocontida às demandas dos legitimados constitucionais.

As obras desses autores, em geral, consideram em suas análises que devido ao desenho constitucional democrático brasileiro, os legitimados da Constituição Federal de 1988 (CF/88) em controle concentrado de constitucionalidade ao acionarem o STF reforçam o regime democrático. Para tanto, os escritores consideraram o quantitativo de ações impetradas pelos interessados, distribuídas e efetivamente julgadas. E concluíram que o Supremo é comedido em não retirar do sistema jurídico as normas legislativas e os atos de governo aprovados pelos outros Poderes.

Contudo, os estudos desses autores aglutinaram as formas de decisão do Supremo Tribunal Federal, isto é, não distinguiram o *quantum* de ações foi julgada de

¹ Supremo Tribunal Federal. *Julgamentos de impacto social, político e econômico marcaram pauta do STF em 2019*. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=433939>. Acesso em 31 de dezembro de 2019.

forma colegiada e o *quantum* foi julgada de maneira monocrática. Apesar de vários estudos seguintes reafirmarem essa autocontenção do STF em interferir pouco nas decisões dos outros Poderes, alguns autores têm apontado mais recentemente a necessidade de se observar o padrão decisório do Supremo e quais os aspectos e institutos informais utilizados pelos ministros para interferirem nas decisões do Tribunal.

Com efeito, alguns estudos (Arguelhes e Ribeiro 2015, 2016, 2018) sobre o STF têm sugerido, mais recentemente, que alguns institutos internos ao Supremo permitem que os ministros, individualmente, atuem interferindo em pautas e debates políticos por meio de decisões monocráticas. Isto é, tem-se sugerido que os ministros têm atuado no sentido de interferir em decisões sobre questões políticas, formando uma *ministocracia* – governo dos ministros.

Parece necessário, nesse contexto, investigar como as decisões políticas brasileiras foram deslocadas para o Supremo Tribunal Federal por meio de ADIs na última década. E como o Supremo decidiu essas ações que repercutem na política. A importância do presente trabalho se dá por buscar retomar o estudo da forma como as decisões políticas têm sido deslocadas para a Suprema Corte e como esta tem decidido em ADIs, replicando o modelo de estudo dos autores Pogrebinski e Vianna *et. al.* em um recorte temporal entre os anos de 2010 e 2019. O que se busca é investigar, analiticamente, a forma como o controle se deu, através das ADIs, sobre decisões políticas na última década.

Problematiza-se, dessa forma, qual o padrão de deslocamento e de julgamento de decisões políticas pelo STF, em sede de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019? Assim, o presente trabalho visa a estudar o deslocamento de decisões políticas para o STF por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, entre os anos de 2010 e 2019, observando a atuação da Suprema Corte no julgamento dessas ações.

1.2 METODOLOGIA

O presente trabalho propõe um estudo da variável ADI – Ação Direta de Controle de Constitucionalidade (ADI) – por dois motivos. Primeiramente, essas ações permitem que alguns legitimados constitucionais questionem no STF normas legislativas e atos governamentais. O Supremo pode declarar a inconstitucionalidade de tais atos aprovados democraticamente, retirando-os do sistema jurídico político

brasileiro. Ademais, essas ações representam a ampla maioria das ações de controle de constitucionalidade impetradas no STF entre os anos de 2010 e 2019. Elas representaram 78,63% das ações autuadas em controle abstrato e direto e 88,06% dessas ações com julgamento final no período.

Os dados considerados encontram-se disponíveis no sítio eletrônico do STF². A partir da obtenção deles, considerar-se-ão as ADIs autuadas e com julgamento finais entre 2010 e 2019. Observar-se-á, tanto nas ações autuadas quanto naquelas julgadas, o quantitativo de requerentes, a origem e tipo das normas, e a matéria questionada. Propõe-se no tratamento dos dados o uso de instrumentos de estatística descritiva, a saber, medidas de tendência central (média e mediana), medida de dispersão (desvio padrão), e medida de posição (distribuição de frequência relativa), a fim de melhor compreender e interpretar o fenômeno.

Essa análise pode possibilitar algumas inferências, conforme King, Keohane e Verba (1994), sobre quais os legitimados, as leis e os atos políticos que mais deslocaram a política para o STF, e de como este recebeu e processou essas ações, se de forma monocrática ou colegiada. As conclusões retiradas da análise serão consideradas temporárias, visto que precisarão ser debatidas à luz da literatura mais recente a fim de se chegar a conclusões mais sólidas.

Nesse sentido, esse trabalho propõe também uma revisão da literatura apontando as interpretações sobre o fenômeno do deslocamento e julgamento de decisões políticas pelo Supremo. Considerar-se-á o que tem sido debatido sobre as decisões do STF de forma colegiada e monocrática, como também o uso de eventuais instrumentos pelos ministros para a influência nas decisões com impacto político. Essa revisão bibliográfica possibilitará a problematização e interpretação dos dados das decisões do STF em sede de ADIs, entre 2010 e 2019, com eventuais conclusões sobre o comedimento decisório do Supremo.

Quadro 1.1: Sinopse da Estrutura Metodológica

<i>Variável</i>	<i>Motivos</i>	<i>Estrutura do Estudo</i>	<i>Instrumentos de Estatística Descritiva</i>	<i>Revisão da Literatura</i>
	I. Deslocamento de	Análise das ADIs	Medidas de tendência central	Interpretações

² Estatísticas do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

ADIs	decisões políticas e possível retirada de decisões democráticas do ordenamento. II. Maioria das ações de controle de const. abstrato entre 2010 e 2019.	atuadas e com decisões finais: <ul style="list-style-type: none"> • Quantitativo de requerentes. • Origem e tipo das normas • Matéria questionada. 	(média e mediana); <ul style="list-style-type: none"> • Medida de dispersão (desvio padrão); e • Medida de posição (distribuição de frequência relativa). 	sobre o deslocamento e o julgamento de decisões políticas pelo STF.
------	---	---	---	---

1.3 OBJETIVOS E HIPÓTESE DE TRABALHO

O objetivo geral é analisar o padrão de deslocamento e de julgamento de decisões políticas pelo Supremo Tribunal Federal, entre os anos de 2010 e 2019, ajuizadas por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

De forma específica, visa-se a compreender como o Tribunal processou e julgou as ADIs com repercussões políticas. Ademais, é preciso estudar como a literatura tem interpretado a atuação da Corte nos últimos anos. E, a partir disso, buscar-se-á discutir se houve uma atuação comedida do STF face ao questionamento de decisões políticas.

<i>Quadro 1.2: Sinopse dos Objetivos</i>	
<i>Objetivo Geral</i>	<i>Objetivos Específicos</i>
Analisar o padrão de deslocamento e de julgamento de decisões políticas pelo STF em ADIs, entre 2010 e 2019.	<ul style="list-style-type: none"> • Compreender como o STF processou e julgou as ADIs. • Estudar como a literatura tem interpretado a atuação da Corte. • Discutir se houve uma atuação comedida do STF.

O quadro 1.3 resume as conclusões dos principais estudos da literatura com a qual o presente trabalho dialoga. A partir das conclusões desses estudos, percebem-se duas perspectivas. A primeira entende que o STF enquanto órgão de cúpula atua de forma comedida em seus julgamentos de decisões políticas. A segunda destaca que, ao se considerar a forma de julgamento e os institutos internos ao Supremo, nota-se que os ministros da Corte não foram comedidos em sua atuação com impacto político.

Em diálogo com essas literaturas, o presente trabalho apresenta três hipóteses a serem estudadas e discutidas na investigação das ADIs, entre 2010 e 2019:

1. Não houve uma alteração substancial no padrão de deslocamento de decisões políticas para o STF;
2. O STF deixou de assumir uma postura comedida em seus julgamentos; e
3. Os ministros usaram institutos internos à Corte para gerar impacto político na esfera pública.

<i>Estudos</i>	<i>Formas</i>	<i>Conclusão</i>	<i>Hipóteses</i>
Pogrebinski (2011); Vianna et. al. (1999, 2007)	Sem distinção da forma de julgamento.	STF comedido.	1. Não houve alterações no padrão de deslocamento da política para o STF;
Arguelhes e Ribeiro (2015, 2016, 2018); Arguelhes e Hartmann (2017)	Distinguindo-se a forma de julgamento e considerando os institutos internos ao STF.	Ministros não comedidos.	2. O STF deixou de ter uma postura comedida; e 3. Os ministros usaram institutos para impactar na política.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para alcançar os objetivos delineados, o presente trabalho dispõe da seguinte estruturação. No primeiro capítulo, estudar-se-á o fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário. A compreensão sobre esse fenômeno remonta às discussões do desenho institucional do constitucionalismo democrático moderno. A doutrina democrática propugnava que a escolha dos representantes políticos deveria se dar por meio do voto. Porém, pela doutrina constitucionalista, defendia-se que as normas legislativas e os atos governamentais deveriam ser analisados por um Poder Judiciário independente, a fim de se evitar a *ditadura da maioria*.

Data do começo do século XIX, a formação do controle difuso de constitucionalidade no cenário norte-americano. Já no século XX, devido à influência austríaca, concentrou-se em um órgão de cúpula do Judiciário o controle abstrato de normas e atos. Após a Segunda Guerra Mundial, esses modelos constitucionais de controle das decisões majoritárias foram aproximados. As formas de revisão judicial difusa e concentrada se expandiram pelo mundo.

O Brasil adotou um modelo híbrido na Constituição Federal de 1988, consagrando as formas de controle difusa e concentrada. Esta última dispõe do instituto

de Controle Concentrado de Constitucionalidade que permite ao Supremo Tribunal Federal analisar e julgar sobre a constitucionalidade de norma legislativa ou ato governamental. Das ações que formam o controle concentrado, a que mais se destaca devido a seu quantitativo e a sua finalidade é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). O primeiro capítulo termina com uma exposição do desenho e regras institucionais dessa ação.

No capítulo subsequente, estudar-se-ão as principais discussões e conclusões da literatura política sobre a relação do deslocamento e julgamento de decisões políticas e o STF. Perceber-se-á que os autores têm diferentes enfoques sobre o fenômeno do deslocamento e julgamento de decisões políticas para o judiciário. Enquanto alguns autores interpretam que o Supremo atua de forma comedida ao julgar ações de controle concentrado, evitando revisar decisões políticas, outros indicam que, nos últimos anos, os ministros individualmente têm se utilizado de institutos e instrumentos para expandir o impacto de suas decisões no âmbito político.

No capítulo seguinte, analisar-se-á o quantitativo de ADIs autuadas e julgadas entre os anos de 2010 e 2019. Os dados derivados das estatísticas do STF permitem um estudo sobre os atores, assuntos e normas mais questionadas e julgadas nessas ações. E também possibilitam observações sobre a forma como o Supremo se comportou ao julgá-las. Essa análise fornecerá algumas conclusões temporárias, a saber, será necessário analisar os dados quantitativos à luz das principais discussões bibliográficas da ciência política brasileira que tem estudado o comportamento da Corte Suprema.

A partir das conclusões temporárias sobre os dados coletados e das discussões bibliográficas da literatura política sobre o comportamento do STF, buscar-se-á extrair algumas conclusões sobre qual o padrão de deslocamento e julgamento de decisões políticas pelo Supremo, em sede de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019. Espera-se contribuir com os estudos sobre o assunto ao se analisar o comportamento da Corte na última década.

2 O FENÔMENO DO DESLOCAMENTO DA POLÍTICA PARA O PODER JUDICIÁRIO

Nesse capítulo, estudar-se-ão como o desenho institucional das democracias constitucionais propicia um ambiente adequado para o fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário e como esse fenômeno tem se expandido pelo mundo. E, também, analisar-se-ão como o desenho institucional do constitucionalismo democrático brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, propicia a expansão do fenômeno considerado e como, dentre as ações de controle concentrado de constitucionalidade, estão dispostas as normas da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2.1 O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E O DESLOCAMENTO DA POLÍTICA NO MUNDO

Na modernidade, o Estado de Direito se afirmou como uma doutrina central da construção da teoria político-jurídica. Consolidou-se por meio do desenvolvimento das constituições modernas. Como indicam Costa *et al.* (2017), as constituições escritas formalizam as normas convencionais e minimizam os custos da tomada de decisão em uma sociedade plural. Forma-se, a partir disso, um arranjo institucional que estabelece as regras procedimentais e materiais do debate político. A depender da formatação da Constituição e das condições *ambientais* em que está inserida, ela propiciará mais estabilidade econômica e política por ser uma regra geral e imparcial. Sua longevidade pode possibilitar o amadurecimento das instituições governamentais.

Nesse sentido, Hardin (1989) enfatiza que a natureza da constituição não é a de um simples contrato, já que ela coordena em uma forma de muitas a escolha por ordenar a vida conjunta dos cidadãos. Ela tem a função de resolver o problema primário de estabelecer as regras para os contratos, mas não é em si um acordo contratual. O papel da constituição é o de conectar as diferentes mãos de uma sociedade plural em certos sentidos, a fim de discipliná-las de uma forma mais produtiva, estabelecendo caminhos prévios para se preservar a imparcialidade nas escolhas e resultados dos indivíduos.

Por sua vez, os indivíduos aceitam os termos constitucionais, mesmo que não os tenham formulados, já que eles são a forma de gerar coordenação entre os atores sociais. Seu sucesso se dá pela capacidade do primeiro ato de coordenação criar os incentivos corretos para que os indivíduos continuem a observar seus parâmetros na resolução de

conflitos e formação de contratos. Dessa forma, a constituição é o instrumento mais eficiente para promover a coordenação entre os agentes. O que conta é sua eficácia na promoção dessa cooperação, não apenas sua validade. É a constituição que possibilita o Estado de Direito que, por meio de normas abstratas, prévias e imparciais, limita a arbitrariedade do Estado.

Com efeito, as constituições modernas, segundo Melo (1998), consistem em definições e prescrições sobre os direitos dos cidadãos, sobre a forma de organização e funcionamento dos Poderes, e regras que estabeleçam como as disposições constitucionais podem ser modificadas e emendadas. A tensão entre democracia e constitucionalismo se dá sobre os aspectos procedimentais, isto é, sobre como as normas podem ser modificadas. Essas restrições procedimentais visam a inibir a vontade democrática, pela regra majoritária, dos representantes eleitos. Por isso, a doutrina constitucionalista busca um aparato normativo estável que seja eficaz na prevenção da *tiranía da maioria*.

Segundo Arantes (2005), a *democratização* social e política de estados liberais trouxe substanciais transformações nos textos constitucionais que passaram a dispor de direitos individuais, direitos políticos de participação e direitos sociais. Ademais, com a ligação entre democracia e constitucionalismo, passou-se a limitar o poder político das majorias por meio das Cortes que impedem que princípios e direitos básicos sejam alterados por resultados eleitorais.

Assim, à doutrina do Estado de Direito foram adicionadas novas instituições, a saber, a democracia e os direitos sociais. Estas possibilitaram que o Estado de Direito se tornasse um *Estado Democrático de Direito* ou *Estado Social* que se caracteriza por um *constitucionalismo democrático*. Por este, visa-se a garantir a imparcialidade das normas e os direitos fundamentais, a adequação das normas à Constituição, o regime democrático de escolha de representantes, e a responsabilidade ativa do Estado no fornecimento de direitos sociais e políticas públicas. Esse desenho parece favorecer o deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário.

Nesse sentido, Tate (1995) enumera alguns motivos que possibilitam o deslocamento de decisões políticas para o judiciário em estruturas constitucionais democráticas. A primeira condição que facilita a expansão do Poder Judiciário é a *democracia* que possibilita que juízes independentes participem na feitura de políticas públicas e disponham de procedimentos legais para se buscar direitos. Ademais, outra condição é a *separação dos poderes* que proporciona a independência judicial para

tomada de decisões sobre direitos e políticas públicas. Como a democracia, é uma condição necessária, porém não suficiente.

Em terceiro lugar, o deslocamento da política precisa de um cenário institucional que disponha de *direitos políticos*, a saber, um quadro político-jurídico de disposição de direitos políticos para indivíduos ou minorias positivados em carta constitucional ou consagrados no direito consuetudinário. Mais uma vez, é uma condição necessária, mas não suficiente.

Ainda reforça o fenômeno considerado *o uso por grupos de pressão das Cortes* em busca de seus interesses. Outro ponto importante é *o uso pela oposição das Cortes* para controlar medidas do governo da situação, ou até mesmo obstaculizá-las ou inviabilizá-las. Tate também considera o aspecto da *ineficiência de instituições majoritárias* na tomada de decisão e na implementação de políticas públicas como fator que reforça o deslocamento da política para o judiciário.

Além desses aspectos, tem-se de se considerar *a percepção sobre as instituições responsáveis por políticas públicas* em que, se a população entende que a legislatura não está comprometida por implementar melhorias, sendo auto interessada ou até corrupta, tenderá a buscar o judiciário se esse é visto como mais probo e reto. Uma última condição para o reforço do fenômeno considerado é *a delegação de decisões por instituição majoritárias*, que ocorre quando representantes eleitos escolhem não decidir ou delegar a decisão sobre determinados assuntos que podem ser politicamente custosos.

Assim, o desenho institucional do constitucionalismo democrático possibilita o deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário. Este se torna o guardador da constituição, podendo revisar as normas de *status* inferior para resguardar o desenho institucional de imparcialidade das normas e da democracia social, como também na limitação do poder das maiorias. Ademais, o judiciário assume novas responsabilidades sociais – resguardar os direitos sociais e efetivar políticas públicas dispostas na constituição – perante seus jurisdicionados.

No que toca à proteção da Constituição, o Poder Judiciário, nas últimas décadas, tem tido seu papel expandido na revisão de normas legislativas e atos governamentais. Esse fenômeno é discutido sob a nomenclatura de *judicial review* – revisão judicial. Esse instituto pode ser caracterizado como o instrumento que possibilita o controle a partir da constituição de normas e atos governamentais de *status* inferior. O deslocamento da política possibilita que vários temas previstos na Constituição sejam

levados ao judiciário. A revisão judicial propicia um desenho institucional em que haja um controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, a saber, este pode julgar a adequação ou não de normas promulgadas e atos de governo aos parâmetros constitucionais.

Com efeito, Ginsburg (2008) sugere três momentos para explicar a expansão desse instituto. Primeiramente, a revisão judicial se tornou bem conhecida na colônia norte americana. Como explicam Paixão e Bigliuzzi (2011), a supremacia constitucional e o controle de constitucionalidade se consolidaram a partir de uma interpretação jurisprudencial da Suprema Corte no caso *Marbury v. Madison*, em 1803. Nesse julgamento, afirmou-se que a Constituição norte-americana tinha supremacia sobre as outras normas do país, o que possibilitaria o controle de constitucionalidade das normas.

Os juízes se tornaram os guardiões da tradição da jurisprudência e do texto constitucional em regimes federalistas. Esse é o tipo de *controle difuso*, isto é, difundido nas Cortes que podem controlar se uma legislação está conforme o espírito constitucional. Logo, a Constituição era soberana, e o Poder Judiciário era seu protetor e aplicador. Para dar legitimidade a esse sistema de controle de constitucionalidade, os textos de *Os Federalistas* tornaram-se fundamentais.

O federalista Hamilton (1993) defendia, no fim do século XVIII, a anulação pelo Judiciário de normas aprovadas pelo Legislativo contrárias à constituição. Para ele, o judiciário se coloca como intermediário entre o povo e o legislativo, mantendo este dentro dos limites atribuídos a seu poder. Por outro lado, os tribunais não podem substituir as intenções constitucionais do legislativo por seus próprios desejos. Devem especificar o sentido da lei, sem impor sua vontade sobre a do corpo legislativo. Os juízes devem interpretar o significado das normas ou atos positivados, preservando a Constituição em detrimento de estatutos legislativos.

Isso não implica, explica Hamilton, a superioridade do Poder Judiciário sobre o legislativo, mas apenas supõe que a vontade do povo, expressa na constituição, deve ser preservada. Nesses termos,

O poder do povo é superior a ambos, e que, quando a vontade do legislativo, expressa em suas leis, entra em oposição com a do povo, expressa na Constituição, os juízes devem ser governados por esta última e não pelas primeiras. Devem regular suas decisões pelas leis fundamentais, não pelas que não são fundamentais. (HAMILTON, 1993, p. 481, grifos nossos).

Esse desenho institucional preserva a separação de Poderes, o sistema federal de divisão de atribuições e competências, e uma carta de direitos fundamentais que deve ser observada pelas leis e pelo Estado. Esse modelo de Estado sintetiza, dessa forma, o regime democrático de escolha de seus representantes e a Constituição como limitadora de poderes e garantidora de direitos. Ao passo que o princípio democrático coloca o poder político nas mãos dos representantes políticos eleitos, o princípio constitucional limita esse poder.

Consequentemente, a Constituição limita a democracia já que não basta que as normas sejam válidas formalmente, mas também que adequem seus conteúdos aos princípios constitucionais. Com isso, as limitações constitucionais permitem o funcionamento democrático para além de um desenho procedimental majoritário e possibilita uma política que busca os interesses de todos. Essa função contramajoritária possibilita uma democracia que não se torne uma *tiranía da maioria*.

Em continuação, Ginsburg (2008) identifica um segundo momento da expansão do instituto da revisão judicial com a teoria de Hans Kelsen que influenciou a Europa, notadamente após a II Guerra Mundial. Kelsen defendia a formação de Cortes Constitucionais para dar uma interpretação final do texto constitucional e proteger direitos fundamentais limitando o poder das legislaturas, agindo como um legislador negativo³. É o tipo de *controle concentrado* em um órgão de cúpula judiciária que pode, inclusive, retirar do sistema judicial uma norma aprovada por maioria legislativa que esteja em desconformidade com a Constituição. Com o tempo, esse modelo também se espalhou pelo mundo.

Com efeito, Carvalho (2007b) explica que antes da II Guerra Mundial, as democracias constitucionais não permitiam, em regra, a revisão da legalidade das leis e atos normativos pelo Poder Judiciário. Porém, após a grande guerra, emergiu um novo constitucionalismo que estabeleceu a Corte Constitucional como órgão garantidor da supremacia normativa da Constituição.

É nesse cenário que já na década de cinquenta, Dahl (1957), ao considerar o papel da Suprema Corte em democracias liberais, entende que ela é uma instituição político-jurídica que deve se posicionar em questões polêmicas. Juízes desse órgão são

³ Segundo Carvalho (2007b, p. 169), “para Kelsen, o tribunal constitucional seria o meio idôneo para se fazer valer a essência da democracia, ou seja, seria o instrumento de validade do compromisso constante entre os grupos representados no parlamento. O tribunal atuaria como tutor, oferecendo proteção aos direitos das minorias frente às decisões da maioria”.

escolhidos, não apenas por sua competência jurídica, mas também por sua postura e opiniões públicas.

E ao se observar como a Corte decide, Dahl defende uma postura ativa na proteção de direitos básicos e fundamentais, e na proteção dos direitos das minorias, contra as decisões de maiorias que podem se tornar tirânicas. A Suprema Corte tem um lugar importante como *liderança política*, inclusive podendo formular políticas públicas nacionais. Ainda assim, essa instituição tem a tarefa central de conferir legitimidade às políticas delineadas pela coalização que alcançou êxito eleitoral.

Por último, no terceiro momento de expansão da revisão judicial, depois da queda do Muro de Berlim, ampliou-se o rol de constituições escritas e de países com cortes constitucionais. A maioria delas tem dispositivos legais para a revisão judicial de forma difusa ou concentrada. Dessa forma, “a longa associação de cortes com a proteção de direitos individuais tem feito a revisão judicial a instituição escolhida para proteger esses interesses cruciais” (GINSBURG, 2008, p. 89).

Outra leitura sobre as causas da expansão mundial da revisão judicial é encontrada em Tassinari (2013). A autora aponta alguns acontecimentos que expandiram o fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário. Em primeiro lugar, depois da Segunda Guerra Mundial, houve um relativo aumento no número de Constituições Dirigentes e de Tribunais Constitucionais para a consolidação de direitos fundamentais dos indivíduos face ao Estado, configurando-se desenhos institucionais de *Estado Constitucional de Direito*. As Constituições ganharam força normativa e um caráter prospectivo (um dever-ser a se alcançar), e tiveram incorporadas novas garantias e direitos.

Em segundo lugar, o aumento da litigiosidade de sociedades contemporâneas e a ampliação de instrumentos para o acesso à justiça também contribuíram na expansão do fenômeno da judicialização da política. Uma sociedade mais complexa, mais massificada e globalizada, com vários núcleos de poder e grupos de pressão política, tem mais litigiosidade em busca da efetivação de direitos. Além desses fatores, Tassinari sustenta que a democracia tem suas limitações e crises internas que possibilitam a ascensão de uma possível *juristocracia* – governo dos juízes –, conforme a terminologia de Hirschl.

Esse último autor tem estudado amplamente o fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o judiciário ao redor do mundo. Hirschl (2009) sugere a existência de três categorias de deslocamento da política: a) a disseminação de

discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos no âmbito político e na elaboração de políticas públicas, *b*) a judicialização da definição de políticas públicas por meio da expansão da competência de tribunais e juízes, *c*) e a judicialização da *megapolítica* ou da política pura – transferência aos tribunais de controvérsias políticas que definem (dividem) comunidades. E conclui que essa expansão mundial tem determinantes políticos fundados no constitucionalismo democrático.

Para Hirschl, à doutrina clássica de tripartição dos poderes tem sido acrescentadas algumas importantes instituições – constitucionalismo moderno, democracia, direitos sociais, direitos humanos – que tornam mais complexos os desenhos institucionais de uma sociedade. A independência do judiciário e o acesso de novos agentes político-sociais às Cortes têm permitido que novas e polêmicas demandas sejam levadas aos juízes. Por outro lado, o autor sugere que o próprio Poder Judiciário tem tomado decisões que parecem contribuir na expansão do deslocamento de decisões políticas.

Nesse contexto, Hirschl (2008a) aponta que o próprio judiciário contribui na expansão de suas competências e poderes. Muitos juízes têm ativamente determinado políticas públicas. Há vários casos em que esse fenômeno tem significado a concordância de mudança de regime, como também a interferência no processo eleitoral.

Hirschl (2008b) sustenta que, dentre as causas da expansão da revisão judicial, os determinantes políticos têm sido fundamentais. Para ele, o deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário depende da aceitação e suporte da esfera política, especialmente em um regime democrático. Nesse âmbito, deve-se levar em consideração também a busca auto interessada dos atores políticos que recorrem ao judiciário para ver seus interesses garantidos. Essa configuração institucional possibilita uma *juristocracia*, isto é, o governo do judiciário em desafio à separação dos poderes.

Esse fenômeno, apesar de sua expansão global, não é um movimento igual para todos os cenários institucionais. Por isso, é possível perceber que a literatura especializada que relaciona a expansão da judicialização da política ao constitucionalismo democrático aponta possíveis causas gerais desse movimento. Enquanto alguns autores apontam para um amplo fenômeno global de constitucionalização democrática que propicia a judicialização de temas políticos, escritores como Hirschl sugerem que os próprios atores do judiciário têm participação

nesse movimento de expansão através de um comportamento de ampliação de poderes por meio da jurisprudência.

Assim, as particularidades do deslocamento da política demandam um estudo mais acurado em cada país, considerando recortes temporais, como também considerações das regras que relacionam judiciário, constituição e o ambiente político. A partir disso, far-se-á um estudo, no próximo tópico, do desenho institucional brasileiro de revisão judicial disposto na Constituição Federal de 1988, destacando-se as normas que formam a principal das ações de controle concentrado direto de constitucionalidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS ADIS COMO INSTRUMENTO DE DESLOCAMENTO DA POLÍTICA

A revisão judicial depende de um quadro institucional que propicie a o controle de decisões políticas pelo judiciário. Depois de um longo período de Ditadura Militar, o Brasil, por meio de sua Constituição Federal de 1988 (CF/88) e à semelhança de outros países, consolidou um sistema que possibilita o deslocamento de decisões políticas para o judiciário. Nesse sentido, Carvalho (2004) considera que há no Brasil as condições mínimas para o afloramento de tal fenômeno. Com a CF/88, têm-se uma ampla gama de direitos individuais e sociais positivados⁴, e, por seu caráter analítico, possibilita-se que praticamente qualquer assunto com relevância jurídica seja deslocado ao judiciário.

Segundo Arantes (2005), a amplitude do texto constitucional de 1988, seus elementos democráticos, grupos de pressão que se utilizam das vias institucionais para alcançar seus interesses, a fragilização do Congresso, o uso do judiciário pela oposição, e a delegação de poderes ao Ministério Público para a proteção de direitos individuais e coletivos oportunizam o deslocamento de decisões políticas para o judiciário. Por outro lado, o autor entende que a expansão do papel do judiciário na política foi facilitada por transformações institucionais na ordem legal, como também por uma postura ativa de seus membros no uso das oportunidades legais para expandir sua influência.

⁴ Segundo Arantes e Couto (2008), as políticas públicas previstas na CF/88 são mais numerosas do que as cartas anteriores em todas as matérias, totalizando 30% do texto constitucional.

Além disso, Arantes (2005) lembra que o texto constitucional brasileiro também expandiu a proteção de direitos coletivos e confirmou o Ministério Público⁵ como guardião de suas normas. Essa instituição se tornou a partir da Constituição de 1988, central na busca de efetivar direitos sociais e políticas públicas, assim como se tornou uma das maiores promovedoras de ações de revisão judicial para controlar as legislaturas representativas.

Com efeito, Carvalho (2010) aponta que o texto constitucional ampliou a capacidade de propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade para vários legitimados (art. 103), podendo esses atores questionar praticamente qualquer matéria. Nesse contexto, Carvalho (2007a) investiga os porquês da ampliação dos legitimados na constituinte de 1988 e conclui que foi uma escolha não-controvertida politicamente.

Antes da CF/88, a instituição que dispunha da competência de impugnar normas e atos governamentais frente ao STF era o Procurador-Geral da República que se subordinava aos interesses políticos do Presidente da República. Para lidar com esse cenário, a Assembleia Constituinte fortaleceu a independência do Ministério Público no cenário político e ampliou os legitimados ativos no controle de constitucionalidade (art. 103, CF/88) na busca de abertura política e participação de vários setores da sociedade.

Segundo Arantes (2005), que compara o número de legitimados para questionar as Cortes Constitucionais no Brasil, na Áustria e na Alemanha, enquanto o Brasil dispunha de setenta e cinco agentes autorizados, esses outros países, somados, chegavam a apenas vinte e sete. Isso sugere um desenho institucional que permite um amplo grau de deslocamento de decisões políticas para o judiciário.

Para Arantes (1997), alguns fatores institucionais presentes na Constituição Federal de 1988 contribuíram para o deslocamento da política ao Judiciário. Em primeiro lugar, com a diferenciação da estrutura judiciária para desafogar os processos no STF, este assumiu mais poderes como Corte constitucional do modelo concentrado. Em segundo lugar, houve uma extensa ampliação da lista de agentes legitimados para propor a ADI (art. 103), antes restrita ao Procurador Geral da República.

⁵ Arantes (2005) entende que o Ministério Público contribui na expansão da judicialização da política no Brasil devido a seu *voluntarismo político*, isto é, a crença de seus membros de que o MP tem o papel de proteger a sociedade que não pode se defender das incongruências de seus representantes. O autor faz uma ampla análise do papel do Ministério Público na judicialização da política brasileira em sua obra, *Ministério Público e Política no Brasil* (2002).

Acrescenta-se que a CF/88 ampliou o mandado de segurança, através da criação do mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), que possibilita a politização dos interesses de partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe e associações, perante o Poder Judiciário. Além disso, para Arantes (1997), devido à arguição do Senado Federal dos indicados da Presidência ao cargo de Ministro do Supremo, ampliou-se o papel político do STF. Por fim, o Ministério Público foi transformado numa espécie de quarto poder, com autonomia institucional e administrativa em relação aos outros Poderes, assumindo o papel de defensor da sociedade frente ao Estado.

Essa configuração político-institucional não implica, necessariamente, um problema para a democracia brasileira. Pelo contrário, parece ser uma escolha política que espelha uma sociedade plural e complexa, mas que busca inclusividade e consenso através de suas instituições. É nesse sentido que, na tentativa de melhor compreender a eficácia das constituições, Melton *et al.* (2009) estudam as causas de sua duração de uma perspectiva institucional.

Os autores se interessam pelo desenho ou normas da constituição que a fazem durar por um longo tempo. Para tanto, realizam uma pesquisa empírica – por meio de ferramentas estatísticas e estudos de casos – que examina as constituições escritas durante 1789-2005 em consideração a algumas variáveis, a fim de perceber quais elementos do desenho constitucional impactam na longevidade da constituição.

E concluem que três aspectos aumentam a probabilidade de duração da constituição: *inclusividade* dos diferentes interesses, *flexibilidade* para emendas diante de novas circunstâncias, e uma maior *especificidade* ou detalhamento. Um *outlier* desses parâmetros é a constituição americana. Diferente do que muitos acadêmicos tradicionalmente consideram, Melton *et al.* entendem que esses três fatores elevam a média de duração de uma constituição, sendo isso benéfico para a estabilidade de um Estado de Direito.

Essa constatação encontra amparo no estudo de Liphart (2019) sobre os modelos de democracia majoritário e consensual. Enquanto o modelo majoritário (de Westminster) se preocupa com a formação de maiorias absolutas, o consensual se preocupa com a representação proporcional mais plural possível. Esse pluralismo democrático demanda constituições inclusivas e detalhadas, em que minorias e grupos sub-representados encontram amparo contramajoritário nas Cortes Supremas.

O modelo consensual, em geral, dispõe de constituições analíticas, rígidas e protegidas por revisão judicial do que o majoritário. Esse modelo, que é mais brando e plural que o majoritário, possibilita um melhor desempenho democrático entre as trinta e seis democracias comparadas no que toca à representatividade. E isso possibilita uma maior duração da constituição devido a sua mais ampla legitimidade.

Dessa forma, o processo de constitucionalização brasileiro de 1988 tem suas peculiaridades que o aproximam do modelo consensual, possibilitando mais durabilidade constitucional, ao ter uma constituição caracterizada por inclusividade, flexibilidade e especificidade. Como indicam Melton *et al.* e Liphart, esse tipo de constituição possibilita mais estabilidade e perenidade. E também propicia uma estrutura que promove o deslocamento de decisões políticas para o judiciário.

No Brasil, das ações de controle concentrado de constitucionalidade, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade se destacam por seu quantitativo e finalidade. É preciso, nesse ponto, estudar suas normas constitutivas para uma melhor compreensão do fenômeno do deslocamento de decisões políticas ao Supremo Tribunal Federal.

Pelo *controle de constitucionalidade*, a Constituição é o parâmetro de elaboração dos atos normativos estatais, e, em havendo desrespeito a suas normas, incorre-se em vício insanável de inconstitucionalidade. Como explica Mendes (2015), o controle de constitucionalidade assume alguns *pressupostos*, a saber, supremacia formal da constituição, as normas do ordenamento devem se conformar às normas constitucionais, as normas inconstitucionais devem ser retiradas do ordenamento jurídico, e o Poder Judiciário deve fiscalizar se as normas estão contrariando o texto constitucional. Constitui-se como mecanismo de defesa do indivíduo e da sociedade face a eventuais abusos estatais.

O controle por meio de ações de controle concentrado de constitucionalidade pode ser *difuso*, derivado do modelo americano, *ou concentrado*, influência do modelo austríaco. Pelo *modelo difuso*, a competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis ou atos normativos é atribuída a qualquer juiz que, no caso concreto, pode declarar a inconstitucionalidade das leis, e qualquer interessado, suscitar a controvérsia constitucional. Já no *modelo concentrado*, apenas um órgão jurisdicional pode fiscalizar a constitucionalidade das leis, declarando-as inconstitucionais e retirando-as do ordenamento jurídico.

O Brasil adota um *modelo misto*, em que, como elucida Mendes (2015, p. 1049), dá-se “aos órgãos ordinários do Poder Judiciário o poder-dever de afastar a aplicação da

lei nas ações e processos judiciais, mas se reconhece a determinado órgão de cúpula (...) a competência para proferir decisões em determinadas ações”. Na Constituição Federal de 1988, o STF atua como *Corte Constitucional e órgão de cúpula* do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade das leis e de atos normativos.

Como *Corte Constitucional ou Tribunal Constitucional*, o STF é um órgão especializado que decide sobre a constitucionalidade das leis. Já como *órgão de cúpula do Poder Judiciário ou Suprema Corte ou Supremo Tribunal*, o STF age como última instância recursal, aquele que dá a última palavra de decisão, controlando as decisões sobre constitucionalidade de normas decididas pela via difusa.

Segundo Alexandrino e Paulo (2014), o controle difuso ou *concreto* (incidental) pode ser exercido por juiz ou qualquer tribunal, em qualquer processo judicial. Em caso de tribunais, com decisões colegiadas, elas devem ser decisões majoritárias (art. 97, CF). Ainda que a inconstitucionalidade da norma seja reconhecida pela via difusa, ela não é retirada do ordenamento jurídico, sendo a decisão válida tão somente para o caso concreto. A lei continua a ser aplicada a todos, e, caso alguém vise à declaração de inconstitucionalidade a seu próprio caso concreto, deverá acionar a justiça, requerendo a declaração de inconstitucionalidade a seu caso em questão.

No controle concentrado ou via *principal* (abstrata), também chamada de *via direta*, tem-se o pedido do autor da ação para a declaração de *inconstitucionalidade de uma lei, em tese*, isto é, que se declare que a norma é inválida e deve ser retirada do ordenamento jurídico. Dessa maneira, a ação visa ao exame da validade da lei em si e à aferição de sua constitucionalidade não ocorre incidentalmente.

No controle abstrato, somente os legitimados pela Constituição podem questionar a constitucionalidade de uma lei e só um órgão específico poderá declarar a inconstitucionalidade de uma lei, em abstrato. No Brasil, a via abstrata só pode ser instaurada perante o STF por meio das seguintes ações diretas: *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)*, *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)*, *Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)*, e *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)*. A decisão tem por efeitos retirar do sistema jurídico norma inconstitucional, e *erga omnes* (contra todos), isto é, tanto os cidadãos quanto as instituições públicas devem se submeter à retirada da norma ou ato normativo do sistema jurídico.

De forma sistemática, Arantes (1997) resume esses modelos a partir de dois critérios: a) o do *órgão encarregado* a julgar as ações de controle concentrado, que

distingue as formas em *difusa e concentrada*; b) o da *natureza do pleito* em que o questionamento de constitucionalidade é realizado, que distingue os tipos de processo em *incidental e direto*, conforme Tabela 2.1.

<i>Quadro 2.1: Modelos de Controle Constitucional das Leis*</i>			
<i>Formas</i>	<i>Crêterios</i>		
	<i>�rg�o Encarregado</i>	<i>Natureza do Pleito</i>	<i>Exemplos</i>
Difuso	Qualquer �rg�o judicial pode apreciar a constitucionalidade da lei.	Quando exercido em um pleito qualquer, no âmbito dos processos comuns, e não especificamente constitucionais.	Estados Unidos da América.
Concentrado	� atribui�o de um tribunal especial.	Quando está em questão a própria constitucionalidade da lei.	Áustria, Espanha, Itália, Alemanha.
Híbrido	Combina�o do sistema difuso com um órgão de jurisdi�o concentrada.	Incidental para a parte difusa do sistema e direta e/ou incidental para o órgão especial.	Brasil.

*Fonte: Arantes (1997, p. 36).

A A o Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi introduzida no Direito Brasileiro, segundo o ministro Barroso (2016), pela Emenda Constitucional n. 16, de 1965,   Constitui o de 1946, que a ela se referia como *representa o*. Por essa a o, os legitimados buscam a *defesa da ordem constitucional*, e n o buscam seus interesses particulares ou subjetivos. Por isso, a ADI tem *natureza objetiva*, dispondo de partes apenas no sentido formal.   a principal e a mais utilizada das a es de controle de constitucionalidade.

A ADI, conforme Alexandrino e Paulo (2014, p. 836), visa   defesa da ordem jur dica, “mediante a aprecia o, na esfera federal, da constitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, federal ou estadual, em face das regras e princ pios constantes expl cita ou implicitamente na Constitui o da Rep blica”. Compete, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, a ADI de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constitui o Federal (CF, art. 102, I, “a”). A ADI   prevista na Constitui o de 1988 (artigos 102 e 103) e   regulamentada pela Lei 9.868/1999 (Lei das ADIs). E s  pode ser ajuizada contra normas que entraram em vigor em data posterior   promulga o da Carta de 1988 e que estejam em vig ncia.

São *legitimados passivos*, os órgãos ou autoridades responsáveis pela lei ou ato normativo impugnado. Os *legitimados ativos* para a propositura da ação estão dispostos no art. 103, da CF/88, que diz:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
 I - o Presidente da República;
 II - a Mesa do Senado Federal;
 III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
 IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
 V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
 VI - o Procurador-Geral da República;
 VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
 VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
 IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional⁶.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2014), os legitimados dos incisos I, II, III, VI, VII, VIII, são os *legitimados universais* que dispõem de *competência plena e universal*, isto é, sua legitimidade abrange todo e qualquer ato ou lei, federal ou estadual, que fira a Constituição, podendo impugnar em ADI qualquer matéria, sem necessidade de demonstrar nenhum interesse específico.

Por sua vez, os legitimados dos incisos IV, V e IX, são os *legitimados especiais* que têm *capacidade restrita*, a saber, são os órgãos e entidades cuja atuação é circunscrita às questões que impactam diretamente sobre sua esfera jurídica ou de seus filiados. Os legitimados especiais devem demonstrar *pertinência temática*, isto é, só podem impugnar em ADI matérias em relação às quais seja comprovado o seu interesse de agir, sua relação de pertinência entre o ato impugnado e as funções exercidas pelo órgão ou entidade.

Dessa forma, os legitimados dos incisos IV e V só podem ajuizar ADI contra leis e atos normativos da sua própria unidade da Federação. Para impugnarem leis federais ou de outro Estado, precisam demonstrar que aquela lei ou ato normativo afeta o seu Estado. No caso dos legitimados do inciso IX, precisam demonstrar que a lei ou ato normativo contra o qual se insurgem dizem respeito às suas finalidades institucionais.

Além disso, os legitimados dos incisos de I a VII podem propor diretamente as ações sem nenhuma representação, enquanto que os legitimados dos incisos VIII e IX

⁶ Sobre a legitimidade de *entidade de classe de âmbito nacional*, o ministro Barroso (2016) explica que o STF entende que abrange: entidade de âmbito nacional com filiados em pelo menos nove Estados da federação, classe, com filiados ligados entre si pela atividade econômica e profissional, e associações estaduais que visem à defesa de uma mesma categoria social. E sobre a *confederação sindical*, o STF entende que não abrange as federações e os sindicatos nacionais.

necessitam de advogado para a propositura das ações do controle abstrato. A Tabela 2.2 resume essa estrutura.

<i>Quadro 2.2: Legitimação e Pertinência Temática*</i>		
<i>Tipos de Legitimados</i>	<i>Necessidade de Demonstrar Pertinência Temática</i>	<i>Legitimados</i>
Legitimados Universais	É possível impugnar qualquer matéria sem necessidade de demonstrar pertinência temática.	Presidente da República
		Procurador-geral da República
		Mesa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados
		Conselho Federal da OAB
Legitimados Especiais	Só é possível impugnar matéria em que se demonstre pertinência temática.	Partido Político com representação no Congresso Nacional
		Governador de Estado e do DF
		Mesa de Assembleia Legislativa e da Câmara Legislativa do DF
		Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional

*Elaboração do autor.

Segundo Alexandrino e Paulo (2014, p. 843), para que uma norma ou ato possa ser objeto de ADI, deverá satisfazer, *cumulativamente*, alguns requisitos, a saber, deve ter sido editado na vigência da atual Constituição, deve ser dotado de abstração, generalidade ou normatividade, deve possuir natureza autônoma que desrespeite diretamente a CF, e deve estar em vigor (leis e atos normativos que integrem o ordenamento jurídico, ainda que em *vacatio legis*). Em geral, os critérios adotados pelo Supremo para decidir se determinado ato normativo pode ser alvo de ADI são a *generalidade* e a *abstração*.

Com efeito, Barroso (2016) cita algumas das leis ou atos normativos federais passíveis de ser objetos de ação direta de inconstitucionalidade: Emenda Constitucional, Lei Complementar, Lei Ordinária, Lei Delegada, Medida Provisória, Decretos Legislativos e Resoluções, Decretos Autônomos. Por exclusão, não cabe ADI contra atos normativos secundários, os de efeitos concretos, os anteriores à Constituição ou já revogados, ou os que ainda estejam em processo de formação e os que não têm suficiente grau de normatividade.

É exclusivamente do Pleno do STF a competência para julgar a ADI. Logo, essa ação não pode ser julgada pelas Turmas, a saber, órgãos fracionários compostas por cinco Ministros cada uma. Ainda assim, a Lei nº 9.868/1999 autoriza ao relator negar

seguimento, por decisão monocrática, à ação inepta, não fundamentada ou manifestamente improcedente (art. 12-C).

Ademais, em alguns casos em que há ADIs semelhantes distribuídas a diferentes relatores, tem ocorrido de o Pleno do STF, ao julgar uma, autorizar expressamente que os relatores julguem monocraticamente as ADIs sob sua responsabilidade, aplicando o mesmo entendimento do Colegiado. Por fim, em casos de urgência, os relatores têm decidido pedidos de medida cautelar veiculados em ADIs, submetendo essa decisão, todavia, ao referendo do Plenário.

Procedimentalmente, pela Lei 9.868/99, que trata do processo e julgamento da ADI, a decisão só pode ser tomada se presentes na sessão pelo menos *oito ministros (quórum)*, e se pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade tiverem se manifestado *pelo menos seis ministros* (arts. 22 e 23).

Ademais, o Tribunal pode, por maioria de *dois terços* dos juízes, *modular os efeitos* da decisão. Isto é, pode o STF restringir, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado – *balizamento temporal* – (art. 27). Assim, o STF pode restringir os efeitos da decisão, não atribuir efeito retroativo a sua decisão, e até fixar um momento específico para início da produção de efeitos da decisão.

A decisão pela inconstitucionalidade tem efeitos *erga omnes*, vinculante, e, em regra, *ex tunc* (retroage ao nascimento da lei), salvo se houver um balizamento temporal. Barroso (2016) explica que a *decisão procedente* do STF se reveste de autoridade de *coisa julgada*, com eficácia vinculativa para todos os órgãos judiciais, inclusive para o próprio STF.

Contudo, se a decisão for improcedente, tem-se efeito apenas vinculante, subordinando todos os tribunais, salvo o STF que poderá rever sua decisão. Por outro lado, o Poder Legislativo não fica submisso ao efeito vinculante da decisão do STF, podendo, portanto, legislar sobre a mesma matéria que tenha sido declarada improcedente. Se assim o fizer, o interessado legitimado pode questionar a constitucionalidade por meio de nova ADI.

Como referido, além das ADIs, o controle de constitucionalidade brasileiro dispõe de outras ações, a saber: *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)*, *Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)*, e *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)*. Apesar de esse trabalho não ter

proposto a análise dessas ações pelos motivos dispostos na introdução, cabe esclarecer a finalidade de cada uma delas.

Segundo Alexandrino e Paulo (2014), a ADC tem o objetivo de que o STF declare a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal para resolver controvérsia em instâncias inferiores sobre a constitucionalidade da norma em questão. É bastante semelhante à ADI, com a diferença de que, na ADC, o pedido é pela declaração da constitucionalidade da lei ou ato normativo. As duas ações têm as mesmas características e praticamente o mesmo processo e julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Sobre a ADO, Alexandrino e Paulo (2014) explicam que se trata de ação que visa a sanar omissão de órgão responsável pelo não cumprimento de dever na elaboração de leis ou atos normativos necessários para eficácia de determinação constitucional. As características e procedimentos da ADI são também aplicáveis à ADO, salvo algumas dessemelhanças.

No que toca à ADPF, a lei federal 9.882/99 diz que essa ação visa a “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Pela ADPF, ressaltam Alexandrino e Paulo (2014), visa-se à declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de qualquer lei ou ato normativo federal, estadual, municipal ou pré-constitucional que cause lesão ou que ameace causar lesão a preceito fundamental previsto na CF/88. Só cabe, porém, se não couber a ADI e a ADC, ou seja, a ADPF é subsidiária destas ações.

Nesse capítulo, estudou-se como o desenho constitucional democrático contribuiu na expansão do fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o judiciário, e como isso se expandiu pelo mundo. Em seguida, investigou-se a configuração do constitucionalismo democrático brasileiro que contribuiu para tal fenômeno no contexto nacional ao permitir, especialmente, por meio de ações de controle concentrado de constitucionalidade, o deslocamento de decisões políticas para a Suprema Corte.

Foi destacada, dentre as ações de controle abstrato, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por ser a mais utilizada no deslocamento de normas legisladas e atos de governo para a avaliação do STF e por possibilitar que o Supremo, por meio delas, anule normas e atos frutos de decisões políticas. No próximo capítulo, estudar-se-á o que tem discutido a literatura brasileira sobre o deslocamento e julgamento de decisões políticas pelo Supremo Tribunal Federal nos últimos anos. Em seguida,

analisar-se-ão como as ADIs têm possibilitado tal fenômeno e qual o padrão de resposta dada pelo Supremo a essas ações durante a última década.

3 A LITERATURA BRASILEIRA SOBRE O DESLOCAMENTO E JULGAMENTO DE DECISÕES POLÍTICAS PELO STF

Nesse capítulo, propõe-se fazer uma revisão da literatura brasileira sobre o fenômeno do deslocamento e julgamento de decisões políticas pelo STF. Distinguir-se-ão os autores entre aqueles que consideram que o comportamento do Supremo no julgamento de decisões políticas é comedido e aqueles que entendem que os ministros do STF se utilizam de institutos internos ao Tribunal para interferir nos julgamentos do órgão, aumentando seu poder individual. Essa revisão contribuirá na análise dos dados a serem discutidos no capítulo quatro ao considerar fatores institucionais que impactam a forma como o Supremo decide.

3.1 UM SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMEDIDO EM DECISÕES POLÍTICAS

Nos anos noventa, Pacheco (2018) estudou o comportamento dos atores políticos e do STF no período do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-98). À época, a presidência do governo FHC dispunha de ampla popularidade após o Plano Real em um contexto de defesa global da necessidade de um livre mercado. O presidente se propôs a realizar mudanças constitucionais e infraconstitucionais com o fim de abertura da economia, reforma do serviço público, e ampliação das políticas previdenciárias e maior rigor no controle fiscal.

Nesse cenário, Pacheco (2018) explica que o Supremo foi acionado inúmeras vezes ao longo dos processos de reforma por aqueles que visavam a barrar ou alterar as reformas governamentais. A partir disso, a autora se propôs a estudar o sentido político dos julgamentos do STF no período histórico analisado. Para tanto, a escritora analisou 513 ADIs no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Suas hipóteses eram de que a) as decisões que de fato interferiam no processo político eram poucas, b) a Corte, quando decidia, priorizava os casos de baixa relevância nacional e pouco impacto territorial, e c) o STF, em geral, apoiara à coalização majoritária em prol das reformas estatais.

A autora conclui que o Supremo brasileiro, apesar de ser um importante ponto de veto político, agiu na época considerada apoiando as reformas liberalizantes do

governo Executivo ao rejeitar pedidos de declaração de inconstitucionalidade de atos governamentais e ao não julgar a maioria das ADIs protocoladas. E afirma que

O sentido político das decisões do Supremo foi o de apoiar as instâncias representativas e o processo decisório, facilitar o andamento das reformas e de evitar interpretações do conteúdo da Constituição que bloqueassem a conformação do Estado que emergia daquele processo (PACHECO, 2018, p. 116).

Para a escritora (2018), o STF deu suporte ao processo político e a sua orientação reformista do Estado. Em geral, a Corte se mostrou coesa, isto é, as decisões tiveram poucas divergências. A maioria das ações foi arquivada por motivos processuais, sem julgamento de mérito. As decisões de mérito, de forma geral, se debruçaram em questões de pequena relevância nacional e baixo impacto territorial.

E as decisões que vetaram medidas do Executivo eram relativas, em termos gerais, à burocracia estatal, ou seja, temas da administração pública. Em suma, a Corte usou “nos casos de controle de constitucionalidade, de um leque de estratégias decisórias informais que garantem a ela um espaço de manobra em relação aos demais poderes, pouco acionando seu poder de veto constitucional” (PACHECO, 2018, p. 253). Assim, parece que o Supremo Tribunal Federal, enquanto órgão colegiado, na década de 1990, agiu em um sentido comedido no julgamento de decisões políticas.

Já nos anos dois mil, Carvalho (2009) se propõe a estudar se o STF tem protagonizado um processo sistemático de interferência em decisões políticas. Para tanto, o autor analisa as Ações Diretas de Inconstitucionalidade que possuem a legislação federal como objeto jurídico. Carvalho analisa 1073 ações, entre 1988 e 2002. Seu objetivo é compreender o fenômeno do deslocamento das decisões políticas para o Supremo, a partir das consequências da revisão abstrata da legislação.

Seu estudo indica que o STF tende a rever com maior frequência a legislação que tem como foco temático a administração da justiça. Além disso, os dados apontam que o Procurador Geral da República foi o maior parceiro nesse processo de revisão de decisões políticas no campo da administração judicial, obtendo a maior taxa de sucesso entre os requerentes.

O autor (2009) entende que não houve uma participação crescente do STF no mundo político no âmbito da revisão abstrata da legislação no contexto federal. Em geral, no período analisado, o STF atuou mais na revisão de matéria de administração da

justiça, em atendimento à considerável parte dos pedidos do Procurador-Geral da República. E conclui que

A estratégia de julgamento do Supremo Tribunal Federal obedeceu a uma lógica de selectividade [*sic*] e especificidade. Por outras palavras, foi selectivo [*sic*] na escolha do parceiro e foi específico no tema que estava disposto a regular. (...) a tese de que o Supremo Tribunal Federal, com base na revisão abstracta [*sic*] da legislação, vinha assumindo papéis importantes no processo decisório fica seriamente comprometida. (CARVALHO, 2009, p. 334-35).

Ocorre que, alguns anos depois do artigo de 2009, outro estudo de Carvalho em parceria com Barbosa (2016) defendeu que o STF brasileiro, quantitativamente, não tem buscado maximizar sua atuação na revisão judicial, apesar de que, em termos qualitativos, o STF tem decidido questões-chave, antigamente decididas pelo Legislativo. Para os autores, o Supremo não fez um exercício suficiente de limitação de sua atuação, permitindo-se interferir em várias decisões políticas nacionais, ainda que, como órgão de cúpula, a Corte não busca maximizar sua atuação na revisão judicial.

Com efeito, dos estudos que entendem que o STF tem assumido uma postura comedida na revisão de decisões políticas, talvez o de maior destaque seja o de Pogrebinschi (2010) devido à abrangência de sua análise. Em sua análise, a autora considera as 4.574 ações do controle constitucional abstrato protocoladas no Supremo Tribunal Federal no período de 1988 a 2009. E também observa como a Corte as julgou, comparando-as com os dados e os conteúdos das normas aprovadas pelo Legislativo.

Através de vários critérios, Pogrebinschi chega ao universo de 810 ADIs e ADPFs efetivamente julgadas procedentes ou procedentes em parte. Ao discutir os dados, a autora critica a tese de que há uma ampla judicialização da política porque o Congresso Nacional não cumpre seu papel de legislador. Ela chama essa leitura de *falso silogismo da judicialização*. E diz que é necessário olhar para além dos dados de ações impetradas no STF, sendo preciso considerar os resultados das ações efetivamente decididas.

Pogrebinschi sugere que o STF adotou uma postura contramajoritária comedida em suas decisões sobre as leis promulgadas e que o Legislativo brasileiro não se furtou no exercício de legislar. A escritora apresenta que de 12.749 normas promulgadas pelo Congresso de 1989 a 2009, o STF declarou inconstitucional apenas 46 (37 Leis Ordinárias, 4 Leis Complementares e 5 emendas à Constituição), resultando em 0,36 % do total de normas. A autora conclui que, no período analisado, apenas um número

pequeno de leis foi efetivamente julgada no mérito e declarada inconstitucional. E sugere que

Desde 1988 o STF vem exercendo sua função contramajoritária de modo bastante parcimonioso e, mais do que isso, vem contribuindo, no exercício do controle de constitucionalidade, para o fortalecimento da vontade majoritária expressa pelas instituições representativas, isto é, pelos poderes Legislativo e Executivo. (POGREBINSCHI, 2011, p. 9).

A partir disso, Pogrebinschi argumenta que a judicialização da política brasileira reforça a *representação*. Em primeiro lugar, o STF não age sistematicamente de forma contramajoritária, de forma que são poucas as decisões que declaram a inconstitucionalidade de leis e atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional. Em segundo lugar, o STF reforça a vontade da maioria expressa no Poder Legislativo Federal ao decidir preliminarmente como improcedentes a maioria das ações de controle de constitucionalidade.

Ademais, o STF não se coloca no vácuo normativo deixado pelo Poder Legislativo. Além disso, o STF não enfraquece o Legislativo ao sobrepor suas decisões à vontade majoritária expressa pelo Parlamento, de maneira que as decisões de procedência de controle de constitucionalidade são respondidas pelo Congresso Nacional por novas normas naqueles temas declarados inconstitucionais.

A autora sustenta que o STF também impulsiona a agenda do Congresso Nacional a legislar sobre matérias específicas até então não legisladas. Pogrebinschi também nota pelos dados que o STF não age, de forma sistemática, no sentido favorável ou desfavorável a nenhuma coalização majoritária formada no Congresso. Por fim, o STF, no julgamento das decisões procedentes e procedentes em parte, utiliza-se dos expedientes de interpretação conforme a Constituição, declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e modulação dos efeitos da decisão que preservam o trabalho do Legislativo, ainda que limite os efeitos de suas decisões. Assim, defende a autora,

O STF, longe de ameaçar a expressão da vontade majoritária e enfraquecer o Congresso Nacional, revalida aquela e impulsiona este, contribuindo, assim, à chamada judicialização para o fortalecimento da representação política e para o revigoramento da democracia representativa no Brasil. (POGREBINSCHI, 2011, p. 13).

Portanto, pelo estudo de Pogrebinski, a atitude do STF no período analisado parece ser de exercer moderadamente seu poder contramajoritário, colocando-se como deferente às decisões dos órgãos representativos. Faltam-lhe, porém, considerações sobre as decisões monocráticas no período analisado. Considerar apenas as decisões do STF de forma colegiada pode resultar em uma percepção parcial sobre a forma como a Corte lida com decisões políticas.

Outra literatura amplamente citada sobre o estudo do deslocamento de decisões políticas é a de Vianna *et. al.* (1999, 2007). No estudo de 1999, os autores consideraram as ADIs protocoladas e decididas entre 1988 e 1998, totalizando 1.935 ações. Já na análise de 2007, os autores se debruçaram sobre 1.713 ADIs propostas entre 1999 e 2005. As duas análises, somadas, resultaram em um estudo sobre as 3.648 ADIs, protocoladas entre 1988 e 2005. O objetivo dos dois estudos foi compreender o padrão de judicialização da política. O método utilizado foi organizar e classificar conforme à origem, os requerentes, os requeridos, as normas questionadas, os ramos do direito, a fundamentação constitucional e o resultado das liminares.

Perceberam que a ampla maioria das ações protocoladas trata do ramo do direito administrativo, sendo o Ministério Público e os governadores os mais atuantes requerentes no processo de judicialização. Os escritores entenderam que o STF tem sido muito parcimonioso em suas decisões, assumindo um papel, face às pressões democráticas, comedido na anulação de normas ou atos dos outros Poderes, agindo como um *Conselho de Estado* e um agente institucional estratégico de governo.

Os autores apontam que o deslocamento do judiciário brasileiro se dá por uma série de fatores institucionais e sociais, não sendo resultado de uma ambição de poder dos juízes. O estudo sugere que essas ações são usadas na defesa de minorias, na busca de direitos sociais e como recurso estratégico da oposição para controlar o governo da situação. A própria legislação elaborada pelos representantes eleitos passa a possibilitar novos mecanismos de representatividade por meio do judiciário, por exemplo, através de juizados de pequenas causas, novos instrumentos processuais de acesso à justiça, novos direitos para as crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência física. O juiz se torna, sob o aval do desenho institucional republicano e democrático, um agente da questão social.

Portanto, para Vianna *et. al.* (1999, 2007), o desenho democrático constitucional contribui amplamente para a expansão e consolidação do fenômeno da judicialização da política. Para eles, esse fenômeno é positivo por avizinhar a estrutura judicial das

demandas populacionais, sendo importante que o juiz se torne protagonista das questões sociais.

<i>Quadro 3.1: Sinopse da Literatura de um STF Comedido</i>		
<i>Literatura</i>	<i>Estudos</i>	<i>Conclusões</i>
Pacheco (2018)	513 ADIs julgadas pelo STF no primeiro mandato de FHC (1995-98).	STF comedido.
Carvalho (2009)	1.073 ADIs, de 1988 a 2002, em legislação federal.	STF comedido.
Pogrebinschi (2010)	4.574 ações de controle constitucionalidade abstrato de 1988 a 2009.	STF comedido.
Vianna <i>et. al.</i> (1999, 2007)	3.648 ADIs protocoladas e decididas entre 1988 e 2005.	STF comedido.

Em suma, parte da literatura parece coadunar no sentido que o STF tem exercido um papel comedido no que toca à revisão de decisões políticas. Porém, outros autores mais recentemente têm apontado que os ministros do Supremo tem agido individualmente no sentido de gerar impactos políticos.

3.2 OS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM DECISÕES POLÍTICAS

Ainda nos anos dois mil, Vieira (2008) sugeria que o Brasil dispunha de uma *supremocracia*, a saber, o Supremo tinha maior autoridade em relação às demais instâncias do Judiciário, podendo governá-las jurisdicionalmente, e expandia sua autoridade em detrimento dos demais poderes. Para o autor, a extensão do texto constitucional de 1988 e a concentração de poderes na esfera de jurisdição do STF desequilibrava o sistema de separação de poderes no Brasil.

O protagonismo do STF em questões-chave ampliava sua interpretação por meio de princípios gerais, e, conseqüentemente, aumentava seu poder. E, dessa maneira, o STF não apenas protegia as normas constitucionais, mas criava novas. Assim,

A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras

questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias. Se esta é uma atribuição comum a outros tribunais constitucionais ao redor do mundo, a distinção do Supremo é de escala e de natureza. Escala pela quantidade de temas que, no Brasil, têm natureza constitucional e são reconhecidas pela doutrina como passíveis de judicialização; de natureza, pelo fato de não haver qualquer obstáculo para que o Supremo aprecie atos do poder constituinte reformador (VIEIRA, 2008, p. 445).

O Supremo brasileiro serve de *tribunal constitucional* (analisa a constitucionalidade das leis e atos normativos), é um *foro especializado* para julgar altas autoridades e causas políticas, e é um *tribunal de apelação ou última instância* para alguns casos. Para ele, essa *supremocracia* poderia significar uma contribuição no fortalecimento do Estado de Direito, como também poderia ser um sinal de fragilidade do sistema representativo.

Dez anos depois da publicação de seu artigo seminal, Vieira (2018) sugere que o STF, no percurso das últimas três décadas, partiu de uma postura omissa, passou por um comportamento deferente, e avançou para *uma postura responsiva*. E, especialmente, a partir de 2013, o STF tem tomado decisões usurpadoras. E conclui que a *supremocracia*

Decorre da associação entre o modelo constitucional adotado em 1988, a arquitetura institucional da corte, mas *também da postura assumida pelos próprios ministros do STF*. A supremocracia encontra-se em evidente tensão com concepções majoritárias da democracia, em que a última palavra sobre temas relevantes à sociedade deve ficar reservada à vontade da maioria. (VIEIRA, 2018, p. 209-10, *grifo nosso*).

Importa notar que a análise de Vieira se dá sobre decisões colegiadas, necessitando-se de um estudo mais específico nas decisões monocráticas. Nesse sentido, Verissimo (2008), ao analisar o *quantum* de decisões do Supremo em vinte anos de jurisprudência, percebeu pelo número de acórdãos publicados que a maioria dos processos decididos pelo STF não são de julgamentos colegiados, seja das Turmas ou do Pleno, mas sim resultado de julgamentos monocráticos. Em termos quantitativos, 88,20% dos processos julgados pelo STF não eram levados a julgamento colegiado, sendo objeto de julgamento monocrático. As decisões do Plenário representavam uma pequena minoria.

Ocorre que, em 2012, Oliveira publicou um estudo em que se dedicara a compreender o processo decisório do STF em ações de controle direto de constitucionalidade. Seu objeto era analisar o tribunal de forma colegiada, não individualmente. O período analisado data de 1999 a 2006. A autora mapeou os padrões

de decisão do tribunal em ADIs e eventuais fatores que influenciaram os julgamentos. Percebeu que a composição da Corte e o perfil dos ministros significavam mudanças no padrão de julgamento. Porém, Oliveira (2012) notou que a variável determinante para o resultado final da decisão era o voto do relator, sendo algo que mereceria maior atenção posto que um ministro poderia exercer grande impacto na decisão final do colegiado. A autora já se referia a esse fenômeno interno ao STF como *Supremo Relator*.

Os motivos sugeridos pela autora (2012) para tal influência do voto do Relator sobre a decisão final se dá por talvez existir negociações nos bastidores da Corte em que os relatores só coloquem em votação os temas que acredite ter maioria a sua orientação, ou talvez, devido à alta carga de processos no Supremo, os ministros decidam seguir o voto do relator para diminuir o custo argumentativo de uma decisão individual contrária.

Já em 2015, Hartmann e Ferreira estudaram o impacto do poder do ministro relator no STF. Utilizando-se de dados do *Supremo em Números*, da FGV Direito Rio, concluíram que as decisões monocráticas de mérito e liminares dos relatores de processos do Supremo superaram em muito as decisões colegiadas, nas formas de controle concreto e concentrado. E concluíram que o STF não tem atuado como um Tribunal, mas sim como um conjunto de juízes individuais autônomos.

Nos recentes estudos de Arguelhes e Ribeiro, têm-se identificado que o volume substancial de decisões monocráticas têm impactado tanto o desenho institucional interno do Supremo, quanto nos cálculos políticos externos ao STF. Os autores (2015) buscaram mapear as decisões monocráticas da Corte Suprema a fim de compreender o impacto dos mecanismos de atuação dos ministros sobre o processo político. Os ministros usam de várias formas para participar e influenciar o processo decisório político sem passar pelo processo decisório interno do tribunal. A participação individual dos magistrados, ainda que informal por não encontrar lastro em regras institucionais positivadas, pode ser apontada pelo menos de três formas.

Em primeiro lugar, alguns ministros *antecipam suas posições na imprensa* sobre os processos judiciais ou pautas políticas a fim de influenciar a decisão final dos atores envolvidos. Ademais, os magistrados podem *pedir vista* de forma discricionária de um processo em julgamento como controle individual da agenda de decisões. E esse pedido não sofre limitação institucional clara quanto a sua duração⁷. Além dessas formas, os

⁷ Arguelhes e Ribeiro (2015, p. 136-37) apontam que “nos termos do Regimento Interno do STF, os pedidos de vista sempre foram sujeitos a um prazo certo e, embora a regra tenha sofrido muitas alterações

ministros podem usar decisões monocráticas para promover visões individuais – *jurisprudência pessoal* – ao decidir individualmente como se fossem uma decisão colegiada que representa a posição da instituição⁸.

Nesse sentido, Arguelhes e Ribeiro (2015) falam de haver um *Supremo Individual*, pelo qual os ministros usam de artifícios para participar individualmente de decisões com repercussões políticas e se tornam potenciais *vetos políticos*. Especialmente, em decisões liminares monocráticas em que os ministros atribuem ao STF decisões notadamente individuais.

Em outro texto, Arguelhes e Ribeiro (2016) sustentam que a expansão do deslocamento de decisões políticas para o judiciário não é fruto apenas do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição que atribui amplos poderes e autonomia ao STF, mas também por uma postura institucional dos ministros em decisões colegiadas e monocráticas de expandirem seus poderes. Os autores indicam que a prática institucional e as interpretações dos ministros do STF ajudaram na interferência do judiciário para temas políticos, com novos poderes e novas competências. A escolha de casos, os temas escolhidos, e o tempo de julgamento, são discricionariamente estabelecidos pelos ministros do STF, resultando em vetos políticos.

Nesse contexto, em um artigo de coautoria entre Arguelhes e Hartmann (2017), estudou o uso do instituto de *pedido de vista* pelos ministros do Supremo Tribunal Federal. Os autores usaram dados de um milhão e quinhentos mil casos para calcular a duração do pedido de vista. E concluíram que esse instituto é utilizado como um *poder individual*, ilimitado pelas regras internas da Corte, para remover ou controlar processos e matérias colocadas na agenda de votação. Além disso, os autores sugerem que os pedidos de vista têm sido utilizados pelos ministros para propósitos estratégicos na

desde 1988, esse prazo nunca foi superior a 30 dias. O Regimento Interno, porém, não dá conta de como funcionam os pedidos de vista na prática. É o que indica o Relatório ‘O Supremo e o Tempo’, elaborado a partir do banco de dados do projeto *Supremo em Números* na FGV Direito Rio. De outubro de 1988 a dezembro de 2013, houve 2.987 pedidos de vista no STF, relativos a 2.226 processos. Os autores do estudo observam que, desse conjunto de pedidos, 124 ainda não tinham sido devolvidos até 31 de dezembro de 2013. Dentre os já devolvidos, a duração média era de 349 dias, e apenas cerca de 20% ficaram dentro do prazo regimental. Dentre os não-devolvidos, apenas 5.3% ficaram dentro do prazo, sendo a média nesse caso de 1095 dias. Nos dois grupos de casos, devolvidos e ainda em andamento, é possível encontrar dezenas de processos que ficaram ‘em vista’ por milhares de dias, quase chegando, portanto, a uma década de duração”.

⁸Segundo Arguelhes e Ribeiro (2015, p. 139), “em casos em que não há *nada* sendo objetivamente decidido, o Ministro faz uso de sua liberdade para construir a fundamentação da decisão como quiser visando (i) anunciar teses jurídicas potencialmente controversas e (ii) tratar teses já anunciadas em decisões monocráticas passadas como ‘jurisprudência’ ou ‘precedente’ do STF. Tudo isso sem qualquer tipo de mediação pelo processo decisório colegiado”.

espera da melhor composição ou melhor momento político para votação. Logo, modos informais de atraso da agenda de votação importam no STF.

A partir da investigação precedente, Arguelhes e Ribeiro (2018) observam que o alto número de decisões monocráticas do STF indica o fenômeno da *ministocracia* – governo judiciário por meio de decisões individuais dos ministros, sem a participação do plenário ou até contra ele. Os ministros têm recursos discricionários e institucionais – possibilidade de manifestações públicas sobre futuras decisões, definição de agenda pelo presidente da Corte, concessão de liminares pelo relator de um processo, impedimento pelo relator de levar o processo a julgamento, pedido de vista de ação em julgamento – para evitar, ignorar ou impedir as decisões do Plenário, configurando um modelo de *contramajoritarismo interno*⁹.

A decisão monocrática se torna duplamente contramajoritária – contra a maioria da legislatura e contra a maioria judicial interna do órgão. Esse tipo de *judicial review individual* indica que a decisão do ministro vincula as decisões constitucionais ao entendimento de juízes que não refletem a posição do colegiado. Nessa configuração,

O uso de poderes depende muito mais da virtude individual do que de mecanismos institucionais de controle. E, enquanto o plenário não se pronuncia sobre essas ações individuais mais ou menos virtuosas, ministros solitários mudam o *status quo* e moldam a política nacional (ARGUELHES E RIBEIRO, 2018, p. 27).

Em suma, Arguelhes e Ribeiro sugerem que o volume substancial de decisões monocráticas tem impactado tanto o desenho institucional interno do Supremo, quanto os cálculos políticos externos ao STF. Em diálogo com as conclusões desses autores, Silva (2018), que mapeia o Supremo por meio de estimação de pontos ideais para cada ministro nos julgamentos de ADIs, entre 2012 e 2017, sustenta que os ministros não têm aumentado as divergências dos votos entre si.

Para ele, as principais divergências entre os ministros se dão sobre a organização da federação e sobre os poderes em nível estadual. Apesar do aumento no número de decisões monocráticas, Silva entende que essa fragmentação se baseia em consensos prévios e estáveis que permitem a delegação aos relatores de poderes, de admissibilidade e até de mérito. Mesmo com uma leitura mais favorável ao padrão de

⁹ Arguelhes e Ribeiro (2018, p. 21) explicam que “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”.

juízo dos ministros, Silva reconhece que a fragmentação do Tribunal possibilita a atuação individual e independente de acordos anteriores. Nesse ponto, decisões liminares monocráticas têm sido amplamente utilizadas para decisões individuais.

<i>Quadro 3.2: Sinopse da Literatura de os Ministros não Comedidos</i>		
<i>Literatura</i>	<i>Estudos</i>	<i>Conclusões</i>
Vieira (2008, 2018)	Observações qualitativas em decisões colegiadas.	<i>Supremocracia</i> e postura responsiva.
Verissimo (2008)	Acórdãos publicados entre 1988 e 2007.	A maioria das decisões foi monocrática.
Oliveira (2012)	Análise das ADIs decididas pelo colegiado, entre 1999 e 2006.	Relatores não contidos, <i>Supremo Relator</i> .
Hartmann e Ferreira (2015)	Alto número de decisões monocráticas liminares e de mérito.	Juízes individuais autônomos.
Arguelhes e Ribeiro (2015, 2016, 2018)	Decisões monocráticas e uso de institutos com impacto político.	<i>Supremo Individual, ministocracia, contramajoritarismo interno.</i>
Arguelhes e Hartmann (2017)	Análise de 1,5 milhão de casos de uso de pedido de vista.	<i>Poder individual</i> para controle de agenda de votação e uso estratégico para um maior impacto político.

Em suma, enquanto parte da literatura sustenta que o STF tem atuado de forma comedida no julgamento de decisões políticas, outros autores têm salientado que os ministros do Supremo têm agido de forma individual, por meio de institutos internos ao órgão, para impactar em decisões com repercussão política. No próximo capítulo, analisar-se-á o quantitativo de ADIs autuadas e julgadas entre os anos de 2010 e 2019 para uma melhor compreensão do fenômeno do deslocamento e julgamento de decisões políticas pela Corte Suprema brasileira para que, posteriormente, interpretem-se os dados à luz da discussão da literatura apresentada.

4 UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS ADIS PROTOCOLADAS E DECIDIDAS NO STF ENTRE 2010 E 2019

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade são o objeto de estudo mais utilizado para a análise do fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o judiciário brasileiro. Há pelo menos dois motivos para isso. Em primeiro lugar, das ações de controle de constitucionalidade abstratas, as ADIs são as de maior quantidade autuadas e julgadas. Em segundo lugar, elas permitem que o Supremo Tribunal Federal anule normas legisladas, declarando-as inconstitucional e retirando-as do ordenamento jurídico, conseqüentemente interferindo nas decisões políticas.

Neste capítulo, será feita a análise das ADIs no período da última década, conforme a estrutura apresentada na Tabela 4.1, a saber, observar-se-á o quantitativo de requerentes, ramos do direito e tipos de lei das ADIs protocoladas, como também os mesmos critérios e as formas e tipos de decisão das ADIs julgadas entre 2010 e 2019.

Tabela 4.1: Estrutura de Análise das ADIs

<i>ADIS PROTOCOLADAS</i>	<i>ADIS DECIDIDAS</i>
2010-2019: 1.876	2010-2019: 1.730
Requerentes	Requerentes
Ramos do Direito	Ramos do Direito
Tipos de lei	Tipos de lei
_____	Formas de decisão
_____	Tipos de decisão

4.1 UM ESTUDO SOBRE AS ADIS PROTOLOCADAS NO STF ENTRE 2010 E 2019

É necessário, primeiramente, analisar os dados das ADIs autuadas¹⁰ entre os anos de 2010 e 2019, comparando-os com os dados de ações dessa natureza em tramitação¹¹ e baixadas¹². A partir disso, será preciso investigar, de forma mais específica, quais os requerentes nessas ações (a origem do questionamento), os ramos

¹⁰ Ações autuadas são aquelas ações que foram recebidas pelo órgão judicial e tiveram processados todos os trâmites administrativos tornando os documentos recebidos como autos de um processo.

¹¹ Ações em trâmite são aquelas ações autuadas e passíveis de atos processuais até sua decisão final e baixa.

¹² Ações baixadas são aquelas ações em que seus autos voltam ao juízo originário após findado todo o transcurso processual.

do direito mais interpelados, e os tipos de lei (estadual ou federal) mais questionados. Esse olhar sobre as ADIs protocoladas, possibilitará uma leitura institucional sobre os atores, as matérias e os tipos de normas objeto de questionamento em ADIs, apontando as fontes do deslocamento de decisões políticas para o Supremo.

A Tabela 4.2 apresenta os dados das Ações de Controle de Constitucionalidade autuadas no STF entre os anos de 2010 e 2019. Consideram-se aquelas ações com datas de autuação entre os anos considerados. É possível observar que as ADIs representaram 78,63% dessas ações, tendo uma média anual de 187,60 ações autuadas. E que teve um desvio padrão de 40,65, indicando um maior grau de dispersão do quantitativo de ADIs do que as das outras ações em controle concentrado de constitucionalidade.

*Tabela 4.2: ADIs, ADPFs, ADCs, ADOs Autuadas (2010-2019)**

	ADIs	ADPFs¹³	ADCs¹⁴	ADOs¹⁵	Total
2010	152	18	3	3	176
2011	163	20	4	6	193
2012	180	25	0	3	208
2013	189	34	0	4	227
2014	112	15	2	3	132
2015	230	48	6	7	291
2016	194	59	6	1	260
2017	237	68	6	9	320
2018	178	54	8	5	245
2019	241	82	7	4	334
Total	1876	423	42	45	2386
%	78,63	17,73	1,76	1,89	100,00
Média	187,60	42,30	4,2	4,5	238,6
Mediana	184,50	41,00	5,00	4,00	236,00
DP	40,65	23,30	2,86	2,32	64,47

¹³ *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs)*: visam à declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de qualquer lei ou ato normativo federal, estadual, municipal ou pré-constitucional que cause lesão ou que ameace causar lesão a preceito fundamental previsto na CF/88.

¹⁴ *Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs)*: têm o objetivo de que o STF declare a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal para resolver controvérsia em instâncias inferiores sobre a constitucionalidade da norma em questão.

¹⁵ *Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADOs)*: visam a sanar omissão de órgão responsável pelo não cumprimento de dever na elaboração de leis ou atos normativos necessários para eficácia de determinação constitucional.

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

As ações autuadas indicam o quantum de ADIs foram recebidas pelo STF no período considerado. Seu quantitativo, porém, difere das ações efetivamente baixadas no mesmo período, visto que o STF entre os anos de 2010 e 2019 pode ter julgado tanto as ações autuadas no período quanto aquelas ações que já tramitavam no órgão antes de 2010. E ainda o número de ações baixadas diferirá, como se verá, do número de ações julgadas entre 2010 e 2019, já que nem todas as ações decididas foram baixadas no mesmo período.

Importa, segundo a Tabela 4.3, observar que o STF baixou, retirou de seu sistema, um total de 1708 ADIs, entre os anos de 2010 e 2019, tendo uma média de 170,8 ADIs baixadas anualmente. Esse quantitativo representou 84,18% das ações em controle concentrado baixadas no período. Comparativamente, é possível notar que enquanto o STF recebia 187,60 ações autuadas em seu sistema, o quantitativo de 170,8 ADIs era retirado (baixado) de seu sistema no intervalo de tempo considerado, resultando em um acúmulo médio anual de 16,8 ADIs no sistema. Ademais, pode-se observar pelo desvio padrão de 107,38 em ADIs, bem superior às outras ações, que o STF não tem uma padronização do quantitativo dessas ações baixadas no período.

*Tabela 4.3: ADIs, ADPFs, ADCs, ADOs Baixadas (2010-2019)**

	ADIs	ADPFs	ADCs	ADOs	Total
2010	120	14	3	2	139
2011	122	14	2	0	138
2012	77	8	2	4	91
2013	75	14	1	2	92
2014	198	18	3	1	220
2015	139	27	1	4	171
2016	100	21	2	3	126
2017	185	42	0	2	229
2018	267	37	7	5	316
2019	425	73	4	5	507
Total	1708	268	25	28	2029
%	84,18	13,21	1,23	1,38	100
Média	170,8	26,8	2,5	2,8	202,9

Mediana	130,5	19,5	2	2,5	155
DP	107,38	19,51	1,96	1,69	127,49

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Ocorre que, conforme a Tabela 4.4, no STF, no início do ano de 2020, tramitavam 2059 ações de controle de constitucionalidade, sendo 84,26% de ADIs. Esse quantitativo resulta da soma de ações que tramitavam no STF entre 1988 e 2019. Uma análise no número dessas ações que tramitaram no Supremo entre 2010 e 2019, conforme Tabela 4.5, apresenta um quantitativo de 1429 ações, representando 69,40% do número de ações de controle de constitucionalidade em tramitação durante os aproximadamente trinta anos da CF/88. Nesse período de 2010 a 2019, 79,99% foram de ADIs em tramitação, no total de 1143 dessas ações. Observa-se pelo desvio padrão que o número de ADIs em tramitação no período não obedecem a um padrão definido em seu quantitativo.

Tabela 4.4: Ações em Tramitação*

ADIs	ADPFs	ADCs	ADOs	Total
1735	269	30	25	2059
84,26%	13,06%	1,46%	1,21%	100%

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Tabela 4.5: ADIs, ADPFs, ADCs, ADOs em Tramitação (2010-2019)*

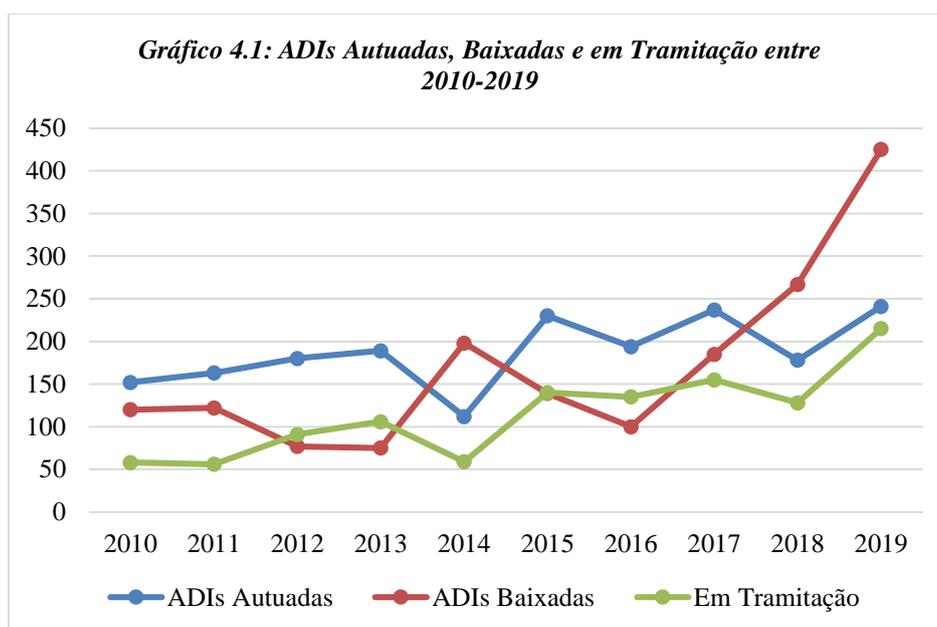
	ADIs	ADPFs	ADCs	ADOs	Total
2010	58	8	1	3	70
2011	56	5	1	1	63
2012	91	5	0	2	98
2013	106	18	0	1	125
2014	59	8	0	1	68
2015	140	23	5	3	171
2016	135	28	5	0	168
2017	155	39	4	9	207
2018	128	33	6	1	168
2019	215	67	5	4	291
Total	1143	234	27	25	1429
%	79,99	16,38	1,89	1,75	100,00

<i>Média</i>	114,3	23,4	2,7	2,5	142,9
<i>Mediana</i>	117	20,5	2,5	1,5	146,5
<i>DP</i>	50,89	19,55	2,50	2,59	72,83

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Com efeito, uma análise sobre o quantitativo de ações autuadas, em trâmite e baixadas no STF sugere que a diferença apontada entre ações autuadas e baixadas, que indica um acúmulo de ações tramitando no STF a cada ano, na média de 16,8, entre 2010 e 2019, pode apontar para um possível grau de ineficiência do órgão no processamento proporcional entre ações recebidas e retiradas de seu sistema, acrescentando, ano após ano, o número de ações de controle de constitucionalidade em trâmite.

Talvez por isso, como se observa pelo Gráfico 4.1, o próprio STF, entre os anos de 2017 e 2019, tem atuado no sentido de aumentar o número de ações que findaram seu objeto e foram baixadas do sistema do órgão. Enquanto o número de ações autuadas e em trâmite mantiveram, entre 2010 e 2019, uma média relativamente estável, o número de ações baixadas aumentou significativamente nos últimos anos. Isso pode indicar que o STF tem buscado nos últimos anos aumentar sua eficiência em processar e baixar as ações em seu sistema.



Feita a comparação entre os números de ações autuadas, em trâmite e baixadas em controle de constitucionalidade, é preciso um olhar específico sobre as ADIs autuadas, entre os anos de 2010 e 2019 no STF. Essa análise possibilitará perceber quais foram os atores, as matérias e os tipos de lei mais peticionados no período, ocasionando o deslocamento de decisões políticas para o órgão.

Na Tabela 4.6, observa-se o quantitativo de requerentes em ADIs entre os anos de 2010 e 2019. Percebe-se que o número de requerentes é maior do que o de ações autuadas devido ao fato de haver em muitas ações mais do que um requerente. No período, o total de requerentes que levaram decisões políticas ao STF somam 2011, com uma média anual de 201,10 requerentes.

Destaca-se que o Presidente da República, as Mesas do Senado e Câmara Federais, e as Mesas das Assembleias Legislativas estaduais pouco utilizaram as ADIs para o controle político, somando apenas 0,85% do número de requerentes. Pelo desvio padrão, pode-se sublinhar que os requerentes que tiveram um quantitativo de pedidos menos padronizado no período foram o PGR (25,31), associações (20,18), partidos políticos (15,33), governador de Estado (10,02) e Conselho da Ordem dos Advogados (8,11), o que indica que pela difusão de interesses em cada uma dessas entidades, não houve um padrão contínuo e estável de pedidos no STF, em sede de ADIs, dependendo do ano ou da conjuntura política para que houvesse mais ou menos requerimentos. Destacar-se-á nos próximos parágrafos os cinco legitimados que mais requereram no STF durante os anos considerados.

<i>Confederação</i>	30	29	35	24	12	42	26	34	44	34	310	15,42	31,00	32,00	9,21
<i>Federação</i>	9	1	10	1	3	2	2	9	2	0	39	1,94	3,90	2,00	3,84
<i>Associação</i>	49	40	53	37	29	65	63	79	47	95	557	27,70	55,70	51,00	20,18
<i>Sindicato</i>	1	0	1	2	1	1	2	0	1	2	11	0,55	1,10	1,00	0,74
<i>Instituto</i>	2	1	0	1	0	2	0	1	3	0	10	0,50	1,00	1,00	1,05
<i>Fundação</i>	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,05	0,10	0,00	0,32
<i>Sociedade</i>	1	0	0	3	0	0	0	0	1	0	5	0,25	0,50	0,00	0,97
<i>Total</i>	152	169	196	199	120	257	213	257	187	261	2011	100,00	201,10	197,50	47,41

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

O Gráfico 4.2 destaca quais foram os legitimados que mais requereram em sede de ADIs entre os anos de 2010 e 2019. Eles somam um total de 88,72% do número total de requerentes no período. Destaca-se que as associações que somam 27,70% do número de requerentes são as que mais impetraram ADIs no STF, tendo uma média anual de 55,70 associações requerente no Supremo. Isso pode indicar que essas instituições civis, que são caracterizadas pela voluntariedade e proteção de seus interesses associativos, buscam amplamente no Supremo a guarida de seus objetivos face a normativas legislativas ou normas administrativas.

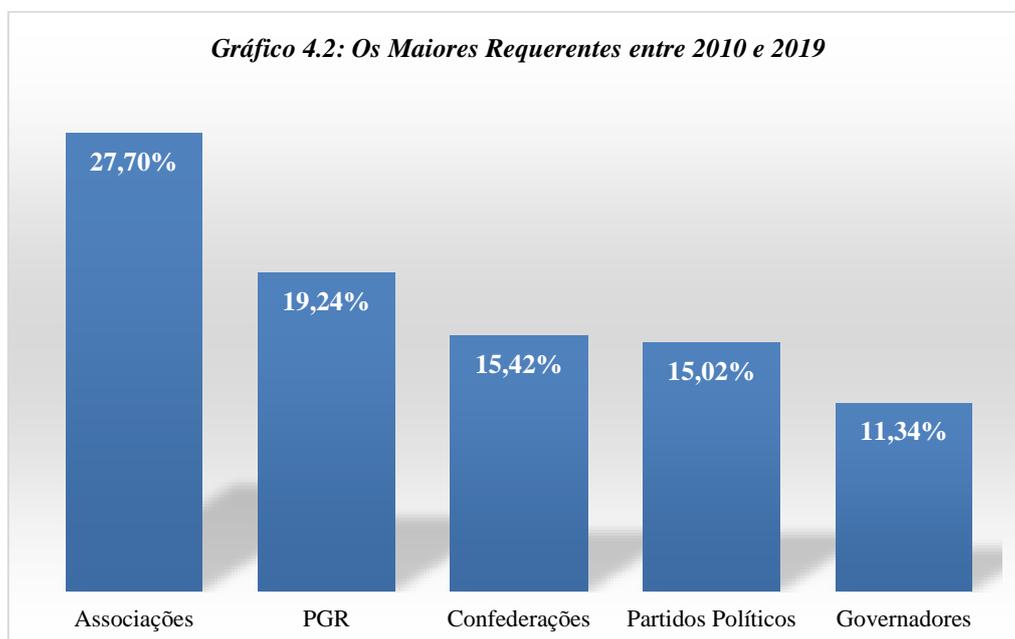
É importante também observar que no período o Procurador-Geral da República representou 19,24% do número de requerentes, tendo uma média anual de pedidos de 38,70. Dessa forma, nota-se que o PGR deslocou várias decisões políticas para o Supremo Tribunal Federal. Em geral, as matérias deslocadas tinham relação com questões da burocracia estatal.

Semelhante às associações, as entidades confederativas também contribuíram no deslocamento das decisões políticas legislativa e executiva que potencialmente ameaçavam seus interesses para o Supremo. Quantitativamente, as confederações foram responsáveis por 15,42% do número de requerentes, com uma média de 31 pedidos anuais.

Outro importante ator no questionamento de temas políticos no STF, entre 2010 e 2019, foram os partidos políticos. Esses totalizaram 15,02% do número de requerentes no período, com uma média anual de 30,20 pedidos em ADIs. Isso indica, como amplamente apontado pela literatura, que os partidos políticos se utilizam das ADIs para controlarem as decisões legislativas e executivas quando não formam maioria para vencê-las no processo legislativo ordinário. Por isso, as ações de controle de constitucionalidade são um importante instrumento de controle político dos representantes eleitos por parte dos partidos que não formam maioria.

Destaca-se ainda que os governadores de Estado são o quinto maior requerente em ADIs no período considerado, totalizando 11,34% de requerentes, com uma média anual de 22,80 de no quantitativo de pedidos. Os governadores, mesmo limitados pelo instituto da pertinência temática, usam amplamente as ADIs na defesa de seus objetivos políticos estaduais, notadamente, no controle das decisões de normas legislativas aprovadas pelas legislaturas de seus Estados ou até de decisões políticas de outros Estados que possam prejudicar os interesses de seu próprio ente. Dessa forma, os governadores deslocam decisões políticas para o Supremo quando não dispõem de

maioria política nas Assembleias de seus Estados ou quando ocorre conflito federativo com outros Estados.



Na Tabela 4.7, observam-se os tipos de normas questionadas em ADIs no período de 2010 e 2019. As normas estaduais formam a maioria das mais questionadas por meio de ADIs, totalizando 1038 ações, sendo 55,33% do total de normas questionadas. Já as normas de origem federal totalizam 647 dos tipos de normas questionadas, sendo 34,48% do total.

Nota-se também que pelo desvio padrão, as normas que menos seguiram um padrão quantitativo definido foram as leis estaduais (14,34), as medidas provisórias federais (11,64), e as leis federais (11,56), o que sugere que ao passo que mudanças políticas ocorrem, os legitimados acionam o STF questionando essas normas sem um padrão estável. Importa mencionar que pode haver o questionamento de parte, trecho ou dispositivo específico, não sendo necessário se questionar o ato ou norma por completo.

Tabela 4.7: Tipos de Normas Questionadas em ADIs entre 2010 e 2019*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
ESTADUAL															
<i>L. Estadual</i> ¹⁶	55	64	70	71	45	89	72	75	58	91	690	36,78	69	70,5	14,34
<i>Lei Complementar Estadual</i> ¹⁷	3	4	7	16	13	20	16	19	12	27	137	7,30	13,7	14,5	7,54
<i>Emenda à Const. Est.</i> ¹⁸	2	5	3	8	4	12	9	5	3	4	55	2,93	5,5	4,5	3,17
<i>Artigo de Const. Est.</i>	9	11	33	6	1	12	6	11	6	3	98	5,22	9,8	7,5	8,90
<i>Decreto Estadual</i> ¹⁹	4	3	8	13	6	5	1	6	2	7	55	2,93	5,5	5,5	3,44
<i>Medida Provisória Est.</i> ²⁰	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0,16	0,3	0	0,67
FEDERAL															
<i>L. Federal</i>	34	21	25	44	24	50	51	49	46	38	382	20,36	38,2	41	11,56
<i>Lei Complementar Federal</i>	8	8	4	11	3	5	4	14	8	2	67	3,57	6,7	6,5	3,80

¹⁶ A *Lei Ordinária* é o tipo de lei que abrange as espécies leis estaduais e leis federais. Contêm normas gerais e abstratas dirigidas a toda a população. São aprovadas pelo Parlamento ou Assembleias Legislativas por maioria simples, podendo ser sancionadas ou vetadas total ou parcialmente pelo Presidente ou Governadores, conforme o ente federativo em questão.

¹⁷ A *Lei Complementar* é o tipo de lei que visa a regulamentar matéria determinada pela Constituição. É aprovada por maioria absoluta no Parlamento ou Assembleias Legislativas, podendo ser sancionada ou vetada total ou parcialmente pelo Presidente ou Governadores, conforme o ente federativo em questão.

¹⁸ As *Emendas Constitucionais* surgem de Propostas de Emenda Constitucional (PECs) para reformar a Constituição Federal ou Estadual. São aprovadas pelo Parlamento ou Assembleias Legislativas por maioria qualificada, em dois turnos, e não passam pela sanção presidencial ou governamental, conforme o ente federativo em questão.

¹⁹ Os *Decretos* são de dois tipos: Decreto Legislativo (Federal ou Estadual) e Decreto Regulamentar (Presidencial ou Governamental). Os Decretos Legislativos são os atos que objetivam a tratar de temas de competência exclusiva do Parlamento ou das Assembleias Legislativas, conforme o ente federativo em questão. Já os Decretos Regulamentares visam a tratar de temas da administração pública, regulamentando leis e dispoendo sobre a organização da administração pública federal ou estadual.

²⁰ As *Medidas Provisórias* são o tipo de lei exclusivo do Presidente ou do Governador, conforme o ente federativo, que visam a tratar de temas urgentes e relevantes. Têm força de lei e entram em vigor imediatamente. São submetidas prontamente ao Parlamento ou às Assembleias Legislativas, devendo ser votadas em no máximo 120 (cento e vinte) dias.

<i>Emenda à Const. Fed.</i>	3	3	7	2	0	3	4	9	2	11	44	2,35	4,4	3	3,47
<i>Decreto Federal</i>	6	4	6	1	4	3	5	5	6	8	48	2,56	4,8	5	1,93
<i>Medida Provisória Fed.</i>	1	5	1	3	0	13	7	24	17	35	106	5,65	10,6	6	11,64
OUTROS															
<i>Resolução do CNJ</i>	7	4	0	3	2	2	2	0	0	2	22	1,17	2,2	2	2,15
<i>Reg. Interno de órgão**</i>	2	3	1	0	1	1	2	1	0	0	11	0,59	1,1	1	0,99
<i>Outras Resoluções***</i>	5	18	9	5	2	6	5	11	5	4	70	3,73	7	5	4,62
<i>Outros****</i>	12	10	6	6	5	9	10	8	13	9	88	4,69	8,8	9	2,62
Total	152	163	180	189	112	230	194	237	178	241	1876	100,00	187,6	184,5	40,65

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

** Regimento Interno de órgão: TJ, TSE, Câmara dos Deputados, etc.

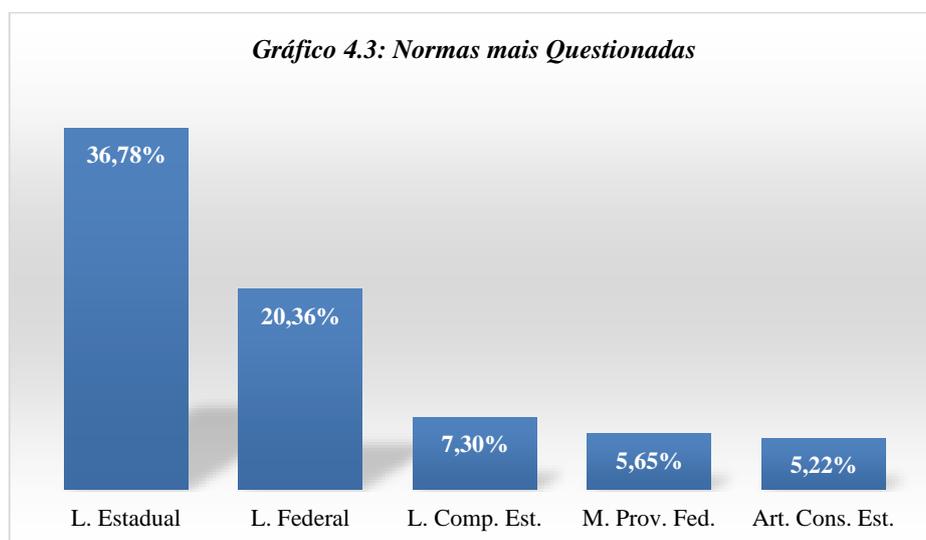
***Outras Resoluções: TSE, Assembleia Legislativa, etc.

****Outros: instrução normativa, omissão legislativa, portaria, impossibilidade de processamento, etc.

Como destacado, as normas originadas da legislatura e da administração estaduais representam a maioria das normas e atos mais questionados em sede de ADIs. As leis estaduais, as leis complementares estaduais, e os artigos das Constituições estaduais, conforme o Gráfico 4.3, representaram conjuntamente 925 normas questionadas, sendo 49,31% do total. Dessa forma, tanto as leis estaduais quanto os artigos das Constituições dos Estados são amplamente questionados no STF.

Já as normas mais questionadas de natureza federal – as leis federais e as medidas provisórias do Executivo ou Legislativo – somaram no período o quantitativo de 488, representando 26,01% do total. Nota-se que, no que toca às medidas provisórias federais, do ano de 2015 em diante, houve um processo de amplo deslocamento para o STF, representando 90,56% dessas normas questionadas em todo o período.

Cabe destacar que tal padrão se deu em um contexto de turbulência política com abertura de processo de *impeachment* e a chegada de novos representantes à Presidência da República. Nesse período, a oposição usou as ADIs para controlar as medidas provisórias federais.



Observaram-se quais foram os requerentes que mais questionaram temas políticos por meio de ADIs e quais as origens das normas mais questionadas no período entre 2010 e 2019. É preciso perceber quais as matérias políticas levadas ao Supremo nesse deslocamento. Pela Tabela 4.8, observa-se que a ampla maioria das normas questionadas dispõe de matéria de direito administrativo e de direito público. São 1401 ações que tratam desse tema, o que representa 74,68% do total.

Em segundo lugar, têm-se temas de direito tributário, sendo 201 ações no período, totalizando 10,71%. Nenhum outro ramo do direito teve questionamento que somasse mais do que 4% do total de ações. Isso indica que 85,39% dos temas questionados por meio de ADIs tratam de Direito Público e Administrativo e de Direito Tributário, o que indica que o deslocamento dos temas políticos para o STF visam a temas de administração do Estado em seu aspecto organizacional e de tributação.

Ademais, quando se observa o desvio padrão das matérias questionadas por ADIs autuadas, percebe-se que as ações em matéria de direito administrativo e direito público (34,87) que menos seguem um padrão definido, ao passo que as outras matérias mantêm uma certa estabilidade no período. Esse dado indica que os legitimados buscam no Supremo, conforme os interesses de organização administrativa do Estado de determinado ano, guarida a suas demandas.

Tabela 4.8: ADIs Autuadas por Ramo do Direito*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
<i>Dir. Adm e Dir. Púb.²¹</i>	103	120	136	131	79	179	145	165	147	196	1401	74,68	140,1	140,5	34,87
<i>Dir. Civil</i>	1	3	1	4	0	2	1	0	1	4	17	0,91	1,7	1	1,49
<i>Dir. da Criança e Adoles.</i>	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,05	0,1	0	0,32
<i>Dir. do Consumidor</i>	1	3	3	3	2	7	4	6	5	9	43	2,29	4,3	3,5	2,45
<i>Dir. do Trabalho</i>	4	1	6	6	2	4	3	20	4	10	60	3,20	6	4	5,52
<i>Dir. Eleitoral</i>	0	0	0	0	3	2	8	4	3	2	22	1,17	2,2	2	2,53
<i>Dir. Processual Eleitoral</i>	3	6	3	8	1	3	3	0	1	1	29	1,55	2,9	3	2,47
<i>Dir. Internacional</i>	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	3	0,16	0,3	0	0,48
<i>Dir. Penal</i>	1	0	3	2	0	1	0	4	1	0	12	0,64	1,2	1	1,40
<i>Dir. Previdenciário</i>	0	2	1	0	0	1	1	3	0	3	11	0,59	1,1	1	1,20
<i>Dir. Proc. Civil e do Trabalho</i>	6	3	1	3	3	5	4	5	5	5	40	2,13	4	4,5	1,49
<i>Dir. Proc. Penal</i>	3	1	1	4	0	2	4	1	1	1	18	0,96	1,8	1	1,40

²¹ O ramo *Direito Administrativo e Direito Público* abrange matérias como: conflitos federativos de competência, questionamento de normas em licitações e contratos administrativos, disputas sobre a constitucionalidade de normas de estatuto de servidores públicos estaduais e federais, normas relativas ao meio ambiente, dispositivos previstos em editais de concursos públicos, disputas sobre formas de organização político-administrativa, disputas sobre responsabilidades da administração pública, adequação de norma ou ato normativo a garantias constitucionais, dentre outros.

<i>Direito Tributário²²</i>	23	21	24	27	21	20	19	26	10	10	201	10,71	20,1	21	5,90
<i>Outros</i>	7	2	1	0	1	2	2	3	0	0	18	0,96	1,8	1,5	2,10
<i>Total</i>	152	163	180	189	112	230	194	237	178	241	1876	100,00	187,6	184,5	40,65

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

²² O ramo *Direito Tributário* abarca matérias como: conflitos sobre competência para cobrança de tributos, disputas sobre créditos tributários, conflitos sobre fato gerador de tributo, disputas sobre instrumentos normativos utilizados para cobrança de tributos, questionamento sobre a alíquota do tributo, etc.

Assim, parece possível apontar algumas conclusões temporárias sobre o deslocamento de decisões políticas para o STF na última década por meio do quantitativo de ADIs autuadas, entre os anos de 2010 e 2019:

1. As associações e confederações se utilizaram amplamente de ADIs para defender seus interesses associativos face a normas e atos estatais, sejam estaduais, sejam federais.

2. O PGR usou de ADIs para discutir questões de burocracia estatal, questionando normas e atos administrativos que diziam respeito a questões corporativas e de administração pública, em geral.

3. Os partidos políticos utilizaram as ADIs para controlar a maioria legislativa e os atos de governo quando não dispunham de uma coalizão que impedisse a aprovação de normas e atos.

4. Os governadores usaram de ADIs para controlar as decisões das Assembleias Legislativas de seus Estados, e de outros Estados quando legislaram contra o interesse de seu próprio Ente.

5. As normas mais questionadas em ADIs foram de origem estadual como forma de controle das Assembleias Legislativas e dos atos dos governadores.

6. As normas federais questionadas em ADIs indicam uma forma de controle das decisões políticas do Congresso Nacional e de Medidas Provisórias do Legislativo e do Executivo.

7. Das matérias questionadas em ADIs, as de natureza de Direito Público, notadamente, as de Direito Administrativo e de Direito Tributário, estaduais ou federais, fizeram do Supremo na última década um *Tribunal Administrativo* do Estado brasileiro.

Essas conclusões temporárias indicam que por meio do questionamento de temas políticos em sede de ADIs autuadas no período de 2010 e 2019, o deslocamento de decisões políticas para o Supremo é ocasionado por vários legitimados com diferentes objetivos e interesses político-jurídicos. Ainda assim, para ampliar a leitura desse fenômeno é preciso investigar qual o padrão de julgamento do STF em ADIs no período considerado.

4.2 UM ESTUDO SOBRE AS ADIS DECIDIDAS PELO STF ENTRE 2010 E 2019

No presente tópico, investigar-se-á o *quantum* e a forma que o STF tem decidido. A Tabela 4.9 apresenta a movimentação processual ocorrida no STF entre os

anos de 2010 e 2019. A média anual de processos recebidos pelo STF foi de 84.272. Nesse período, o Supremo julgou de forma colegiada e monocrática 1.089.734, com uma média anual de 108.973 processos. Ademais, publicou anualmente uma média de 13.891 acórdãos (decisão tomada pelo tribunal de forma colegiada).

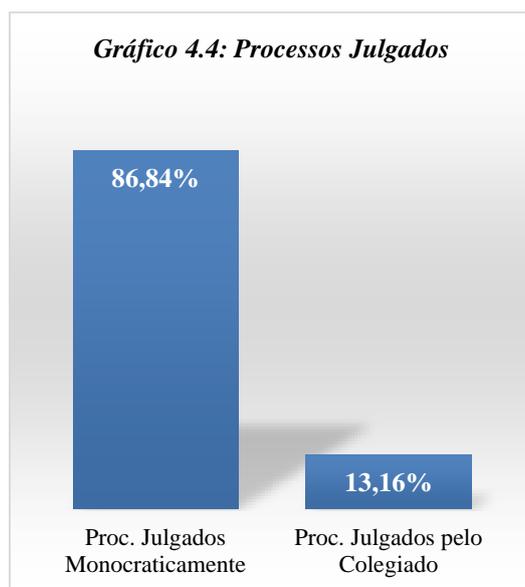
Nota-se que pelo desvio padrão, os processos recebidos e os julgados monocraticamente seguem uma similar grau de dispersão, enquanto os processos julgados pelo colegiado e os acórdãos publicados têm também um similar grau de dispersão. Isso parece sugerir que esses dois grupos têm certa equivalência na não observação de um padrão definido.

Tabela 4.9: Movimentação Processual (2010-2019)

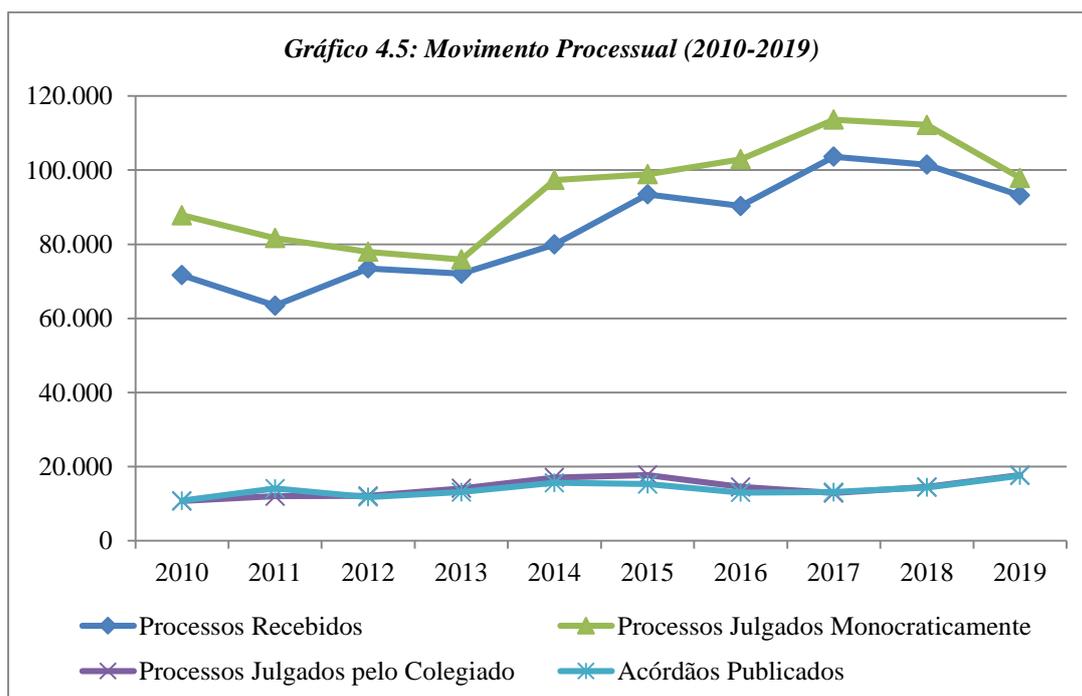
	Processos Recebidos	Proc. Julgados Monocraticamente	Proc. Julgados pelo Colegiado	Acórdãos Publicados
2010	71.670	87.815	10.714	10.814
2011	63.427	81.687	12.025	14.105
2012	73.464	77.975	12.089	11.794
2013	72.066	75.907	14.107	13.156
2014	79.943	97.358	17.070	15.649
2015	93.476	98.876	17.752	15.282
2016	90.331	102.940	14.532	13.018
2017	103.650	113.634	12.897	13.142
2018	101.497	112.218	14.535	14.391
2019	93.197	97.908	17.695	17.556
Total	842.721	946.318	143.416	138.907
Média	84.272	94.632	14.342	13.891
Mediana	85.137	97.633	14.320	13.631
DP	13.948,92	13.406,74	2.497,47	1.957,38

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Pelo Gráfico 4.4, é possível perceber que do total de processos julgados, 86,84% foram de julgamentos monocráticos, enquanto 13,16% foram de forma colegiada. Isso pode indicar uma possível fragmentação do Tribunal em onze tribunais que decidem individualmente.



Destaca-se que o número de acórdãos finais publicados pelo STF resultou em 96,85% das decisões colegiadas. É possível perceber que, conforme o Gráfico 4.5 que demonstra a série temporal da movimentação processual, o número de processos julgados monocraticamente acompanha o quantitativo de processos recebidos. E, como apontado, o número de acórdãos publicados acompanha o número de processos julgados de forma colegiada. Essa relação indica que a variação entre processos recebidos e julgados monocraticamente sugere uma preferência do órgão em decidir a maioria de seus processos monocraticamente.



Percebe-se com isso uma ampla diferença entre o número de processos julgados de forma monocrática daqueles julgados pelo colegiado. Essa diferença pode sugerir que, além das decisões colegiadas tomadas pelo Pleno ou pelas duas Turmas do STF, os onze ministros têm um grande poder decisório sobre uma ampla quantidade de processos recebidos pelo Supremo.

A tabela anterior considerou a movimentação processual pelos ministros do STF sobre os processos já constantes no sistema do Supremo e sobre aqueles que eram recebidos ao longo do período entre 2010 e 2019. Na Tabela 4.10, observam-se as classes ou tipos de decisões dos ministros no curso processual, sendo por isso que o quantitativo não é necessariamente igual ao da tabela de movimentação processual. Dessa forma, o número total de decisões no período foi de 1.110.197, sendo 87% de decisões monocráticas e 13% de colegiadas. Na média anual, os ministros decidiram de forma colegiada 14.511 vezes, enquanto que de forma monocrática, a média foi de 96.485 vezes.

No que toca o desvio padrão, observa-se que enquanto as decisões colegiadas (2.307) tiveram um baixo grau de dispersão e foram mais padronizadas entre 2010 e 2019, as decisões monocráticas (12.522) variaram amplamente, não obedecendo um padrão definido. Esses dados sugerem que além da grande diferença entre os números de decisões colegiadas e monocráticas, há uma baixa padronização no quantitativo de decisões monocráticas, comparado com as colegiadas.

*Tabela 4.10: Classes de Decisões do STF**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
<i>Colegiada</i>	11.342	13.095	12.090	14.103	17.073	17.715	14.533	12.894	14.531	17.733	145.109	13	14.511	14.317	2.307
<i>Monocrática</i>	98.357	89.313	77.773	76.150	97.382	98.943	102.954	113.627	112.210	98.140	964.849	87	96.485	98.249	12.522
<i>Não informada</i>	3	18	216	0	0	0	1	0	1	0	239	0	24	1	68
Total	109.702	102.426	90.079	90.253	114.455	116.658	117.488	126.521	126.742	115.873	1.110.197	100	111.020	115.164	13.089

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Na Tabela 4.11, é possível destacar que o Supremo tomou, das 1.110.197 decisões no período, 886.591 decisões de forma final, representando 79,86% do total. O

desvio padrão nesse tipo de decisão foi bastante elevado (11.404), indicando um alto grau de dispersão e pouca padronização do quantitativo de decisões. Nota-se que, conforme anteriormente demonstrado, a ampla maioria dessas decisões foram monocráticas. O restante das decisões é em ampla medida de decisões em recurso interno, totalizando 12,98%.

As decisões interlocutórias e liminares representaram menos de 3% cada. Importa destacar que das decisões liminares, 99,45% foram tomadas de maneira monocrática, enquanto 0,55% pelo colegiado, e das decisões interlocutórias, 99,97% foram tomadas maneira monocrática, enquanto que 0,03% de forma colegiada.

Assim, é possível dizer que a maioria das decisões processuais do STF no período entre os anos de 2010 e 2019 foi tomada de forma monocrática e final, ao passo que quase todas as decisões liminares e interlocutórias foram tomadas monocraticamente. Isso sugere a conclusão de que há um amplo poder decisório e de veto dos ministros individualmente.

*Tabela 4.11: Espécies de Decisões do STF**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Méd ia	Med iana	DP
<i>Decisão</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0,00	1	0	2
<i>Dec. em recurso interno</i>	11.151	12.476	11.053	13.189	16.429	18.036	15.078	13.337	15.649	17.656	144.054	12,98	14.405	14.208	2.539
<i>Decisão Final</i>	86.384	80.534	72.295	71.642	92.590	92.406	95.324	105.293	102.454	87.669	886.591	79,86	88.659	90.038	11.404
<i>Decisão Interlocutória</i>	1.941	1.482	1.351	1.966	1.792	2.469	4.319	4.213	5.304	6.163	31.000	2,79	3.100	2.218	1.744
<i>Decisão Liminar</i>	3.048	2.863	2.979	2.544	2.334	2.510	2.416	3.191	2.965	3.905	28.755	2,59	2.876	2.914	466
<i>Decisão Reperc. Geral</i>	145	171	122	107	141	119	87	89	66	75	1.122	0,10	112	113	34
<i>Decisão Sobrestamento</i>	7.033	4.900	2.279	805	1.169	1.118	264	398	304	398	18.668	1,68	1.867	962	2.299
<i>Total</i>	109.702	102.426	90.079	90.253	114.455	116.658	117.488	126.521	126.742	115.873	1.110.197	100,00	111.020	115.164	13.089

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Com efeito, é preciso observar os dados das decisões em sede de ação de controle concentrado, com especial atenção às ADIs. Pela Tabela 4.12, pode-se sublinhar que, entre os anos de 2010 e 2019, o STF decidiu 1558 vezes em ações de

controle abstrato, de forma colegiada. As ADIs foram 88,06% desse total, correspondendo a uma média anual de 137. As outras ações não corresponderam nem a 12% do total de decisões em Plenário em ações de controle concentrado. Percebe-se também que o grau de dispersão (107) de decisões em ADIs é bem mais alto do que os das outras ações, o que indica não haver uma padronização no *quantum* julgado por ano.

Tabela 4.12: Decisões Colegiadas em Plenário em Ações de Controle Concentrado*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
ADC	2	0	3	0	1	3	2	1	7	8	27	1,73	3	2	3
ADI	87	106	33	47	166	111	100	82	260	380	1.372	88,06	137	103	107
ADO	0	0	0	0	0	4	3	0	3	6	16	1,03	2	0	2
ADPF	2	9	2	4	14	12	15	15	35	35	143	9,18	14	13	12
Total	91	115	38	51	181	130	120	98	305	429	1.558	100,00	156	118	122

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

A Tabela 4.13 apresenta quantas decisões em ações de controle concentrado foram tomadas de forma monocrática, sem contar as decisões do Presidente do STF à época em que as decisões foram tomadas. Destaca-se que das 3733 ações, 82,24% foram de ADIs, com uma média anual de 307. O restante das ações correspondeu a menos de 18% do total. Percebe-se também que no período considerado o desvio padrão em ADIs foi de 150,09, o que demonstra um amplo grau de dispersão no quantitativo de decisões tomadas.

Tabela 4.13: Decisões Monocráticas (excluídas as do Presidente) em Ações de Controle Concentrado*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
ADC	2	3	1	1	2	1	18	10	30	17	85	2,28	9	3	10,06
ADI	169	191	212	262	196	243	248	455	514	580	3.070	82,24	307	246	150,09
ADO	3	0	6	6	3	3	3	10	8	7	49	1,31	5	5	3,00
ADPF	22	23	16	24	28	50	62	92	91	121	529	14,17	53	39	37,08
Total	196	217	235	293	229	297	331	567	643	725	3.733	100,00	373	295	195,46

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

No mesmo período, os presidentes do Supremo, segundo a Tabela 4.14, que estiveram temporariamente no cargo, tomaram monocraticamente 31 decisões em sede

de ações de controle concentrado, sendo 77,42% desse total em ADIs. O desvio padrão foi de 2.

Tabela 4.14: Decisões Monocráticas do Presidente em Ações de Controle Concentrado*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
ADI	3	0	3	0	1	0	2	2	7	6	24	77,42	2	2	2
ADPF	0	0	0	0	0	0	0	1	3	3	7	22,58	1	0	1
Total	3	0	3	0	1	0	2	3	10	9	31	100,00	3	3	4

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

É possível resumir essas informações. Na Tabela 4.15, encontra-se o quantitativo de decisões tomadas pelo STF em sede de ADIs, entre 2010 e 2019, de forma colegiada e monocrática, já consideradas as dos presidentes do órgão. De 4466 decisões tomadas, 69,28% foram de forma monocrática, com uma média anual de 309, enquanto que as decisões colegiadas representaram 30,72% do total, uma média anual de 137.

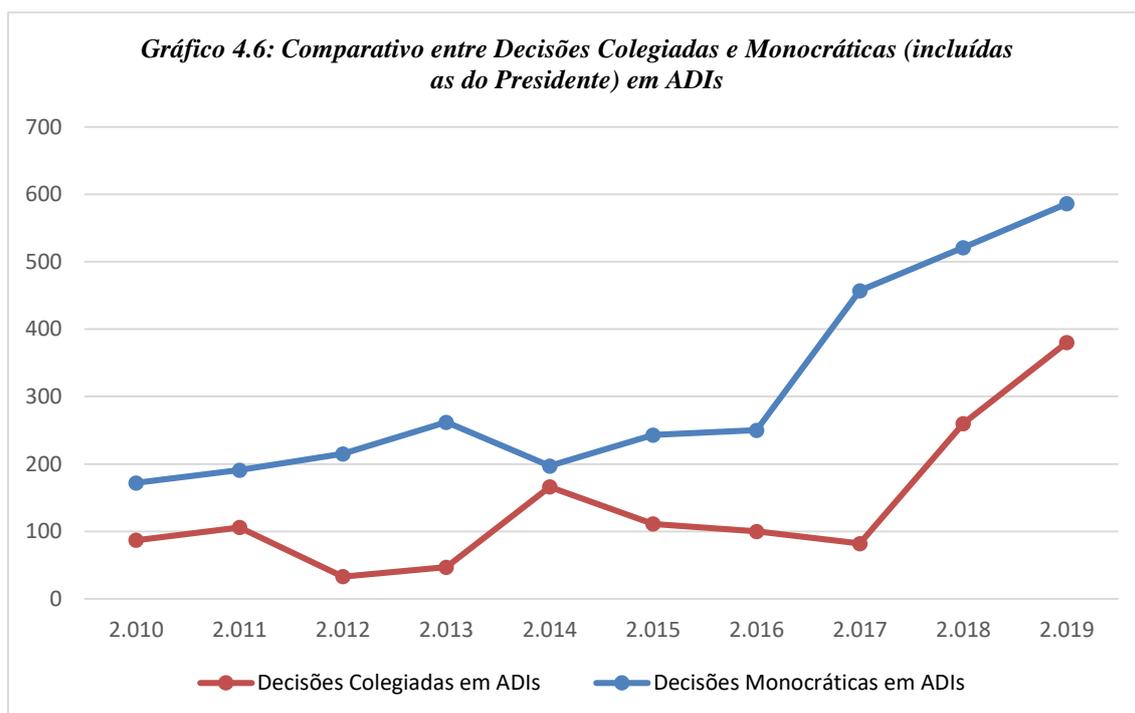
Observa-se também que o desvio padrão foi alto nas duas formas de decisões, mas que houve uma menor padronização no quantitativo nas decisões monocráticas (151,91). Dessa forma, as decisões em ADIs, entre 2010 e 2019, não obedeceram a um padrão definido ou a uma constância estável.

Tabela 4.15: Decisões Colegiadas e Monocráticas (incluídas as do Presidente) em ADIs*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
Colegiadas	87	106	33	47	166	111	100	82	260	380	1.372	30,72	137	103	106,70
Monocráticas	172	191	215	262	197	243	250	457	521	586	3.094	69,28	309	247	151,91
Total	259	297	248	309	363	354	350	539	781	966	4.466	100,00	447	352	242,89

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Conforme ilustrado pelo Gráfico 4.6, a quantidade de decisões monocráticas dos ministros supera substancialmente o quantitativo de decisões colegiadas em sede de ADIs, o que pode indicar um expressivo poder revisional individual dos ministros do Supremo sobre decisões políticas, gerando, conseqüentemente, efeitos políticos no desenho da democracia brasileira.



O quantitativo de decisões apresentadas representa o *quantum* de julgamentos que foram feitos pelo Supremo entre os anos de 2010 e 2019, em sede de ADIs. A Tabela 4.16 apresenta um resumo da quantidade de ADIs recebidas e julgadas pelo STF no período considerado. Conforme apontado anteriormente, foram autuadas (recebidas) 1876 ADIs, sendo distribuídas para decisões 1850 ações. O Supremo proferiu, como visto, 4466 julgamentos em ADIs, que resultou em um desvio padrão de 242,90, bem mais alto do que o desvio padrão das ações recebidas no período (40,65).

Esses julgamentos abrangem decisões monocráticas ou colegiadas com as seguintes ocorrências: decisão final, decisão liminar, decisão em recurso interno, decisão interlocutória e decisão em repercussão geral. Note-se, porém, que nem todas as ações autuadas no período integram as ações julgadas, já que dentre as julgadas há várias ações que tem sua data de autuação anterior a 2010.

Tabela 4.16: ADIs Recebidas e Julgadas pelo STF*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Média	Mediana	DP
Recebidas	152	163	180	189	112	230	194	237	178	241	1876	187,6	184,5	40,65
Registradas à Presidência	9	20	4	1	0	1	0	0	0	1	36	3,6	1	6,42
Distribuídas	134	165	179	186	112	229	193	235	177	240	1850	185	182,5	42,11
Julgamentos	259	297	248	309	363	354	350	539	781	966	4466	446,6	352	242,90

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Dessa maneira, dos 4466 julgamentos do STF entre 2010 e 2019, em sede de ADIs, é preciso sublinhar e analisar as decisões finais tomadas pelo órgão, já que são elas que repercutem os efeitos a partir da declaração de (in)constitucionalidade sobre o processo político. No período analisado, o STF tomou 1730 decisões finais em ADIs, conforme Tabela 4.17, tendo um desvio padrão de 109,94.

*Tabela 4.17: Decisões Finais em ADIs, entre 2010 e 2019**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Média	Mediana	DP
109	119	69	81	175	143	119	185	316	414	1730	173	131	109,94

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

É preciso analisar tanto quem foram os requerentes dessas ações, quanto a origem da norma julgada e sua matéria. Segundo a Tabela 4.18, entre 2010 e 2019, foram 1809 requerentes que obtiveram decisões de suas ações, uma média de 181 requerentes. O dado considera que há ações com mais de um requerente. Os cinco requerentes que mais conseguiram decisões – *governadores, associações, PGR, partidos políticos e confederações* – sobre seus processos somam 1622, representando 89,67% do total no período. Foram também esses requerentes que tiveram maior desvio padrão em seus dados, sendo, respectivamente, 26,44, 24,02, 23,41, 18,57, 18,09.

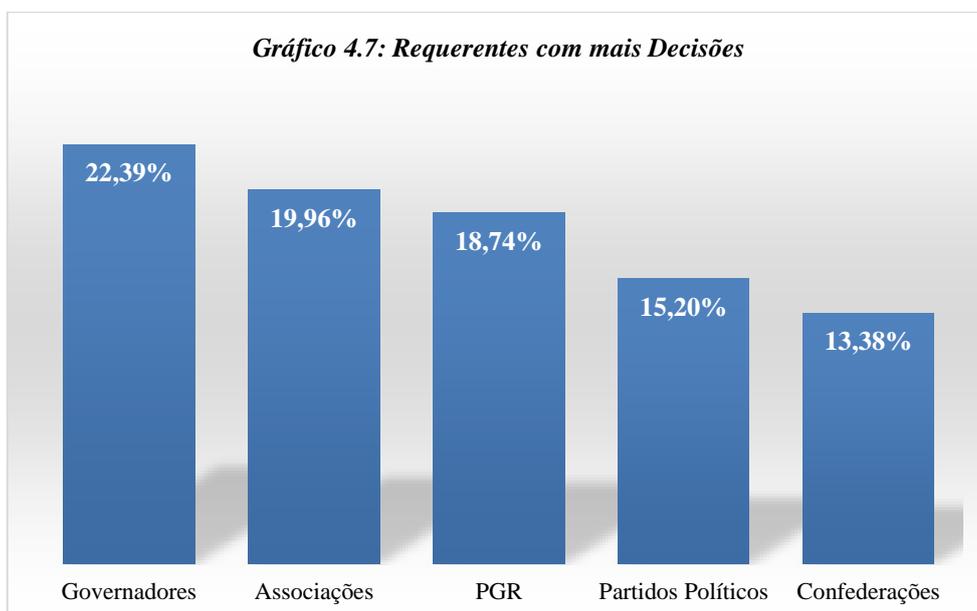
<i>Classe de Âmbito Nac.</i>															
<i>Confederação</i>	6	8	12	15	13	32	19	43	31	63	242	13,38	24,2	17	18,09
<i>Federação</i>	3	3	1	2	2	5	1	3	4	2	26	1,44	2,6	2,5	1,26
<i>Associação</i>	16	20	17	19	22	33	41	37	70	86	361	19,96	36,1	27,5	24,02
<i>Sindicato</i>	0	1	0	0	1	2	0	0	2	3	9	0,50	0,9	0,5	1,10
<i>Instituto</i>	0	1	0	0	0	4	0	0	1	0	6	0,33	0,6	0	1,26
<i>Sociedade</i>	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	3	0,17	0,3	0	0,67
<i>Fundação</i>	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,06	0,1	0	0,32
<i>Total</i>	111	122	82	88	177	162	134	194	320	419	1809	100,00	180,9	148	108,30

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Conforme o Gráfico 4.7, os governadores corresponderam a 22,39% do total de requerentes que tiveram decisões de seus processos em sede de ADIs, tendo uma média anual de 40,5 decisões obtidas. Isso indica que o STF foi mais deslocado para decidir sobre questões políticas referentes a demandas estaduais. Governadores buscam no STF defender seus objetivos face a decisões legislativas das Assembleias estaduais ou decisões de outros Estados que possam impactar negativamente o seu ente.

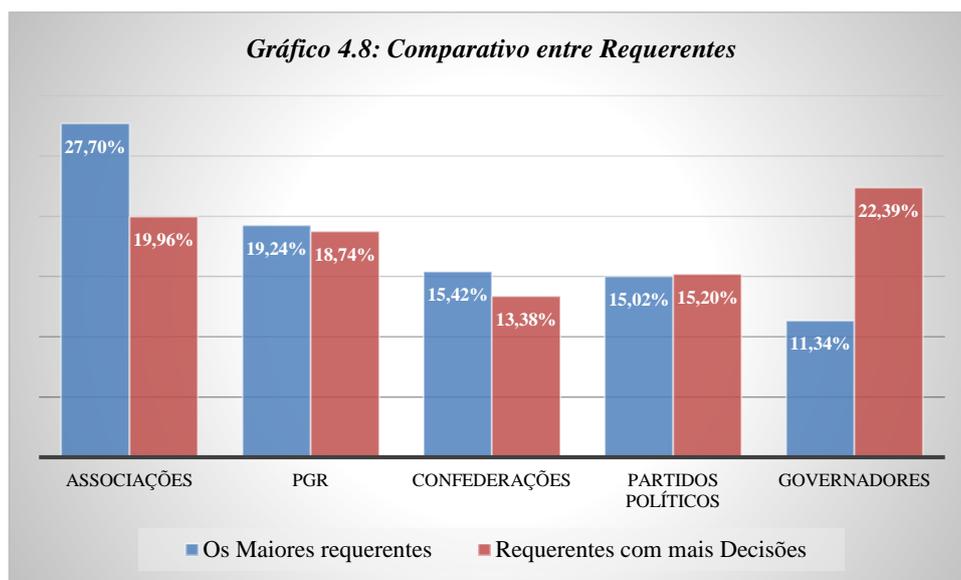
As associações civis formam o segundo conjunto de requerentes que mais obtiveram decisões em sede de ADIs no período considerado. Foram 361 associações requerentes que conseguiram decisões sobre seus processos, o que representa 19,96% do total. Em seguida, o Procurador-Geral da República formou 18,74% do total de requerentes que lograram decisões finais em sede de ADIs.

O quarto grupo de requerentes que mais obteve decisões finais foi o de partidos políticos, representando 15,20% do total. Isso indica o uso das ADIs como forma eficaz de lograr o controle político de governos e legislaturas majoritárias. Já as confederações formam o quinto grupo de requerentes que mais conseguiu decisões finais por meio de ADIs no STF. Somam 13,38% do total de requerentes, conseguindo, à semelhança das associações, exercer um controle político sobre governos e legislaturas por meio de ADIs.



Em um breve comparativo, conforme Gráfico 4.8, entre os requerentes que mais tiveram autuações de ADIs e aqueles que mais lograram decisões finais em seus

processos, é possível observar que enquanto os *primeiros* foram formados por, sequencialmente, associações, PGR, confederações, partidos e governadores, os *segundos* foram formados por governadores, associações, PGR, partidos e confederações. Importa salientar que nem todas as ações protocoladas no período integram as ações decididas, visto que dentre as ações julgadas há várias que têm sua data de autuação anterior a 2010.



Esses dados indicam que enquanto os governadores formaram o quinto grupo de requerentes a peticionar no período, eles são os que mais tiveram decisões finais em seus pedidos. Por outro lado, enquanto as associações foram as que mais requereram no período considerado, elas formam o segundo grupo a obter mais decisões finais. O PGR tem seus pedidos analisados com relativa regularidade ao número de suas ações impetradas, assim como os partidos políticos e as confederações. Esse comparativo pode significar que o Supremo ao estabelecer suas pautas de julgamento tem maior preferência pelas questões federativas dos Estados e pelas demandas das associações.

É necessário analisar quais os tipos de normas questionadas sobre as quais o STF mais deliberou em sede de ADIs, entre 2010 e 2019. Como se observa na Tabela 4.19, de 1730 normas questionadas, 1090 foram dispositivos ou leis de natureza estadual, sendo 63,01% do total. Já as normas questionadas de natureza federal somaram 472, representando 27,28% do total. Ademais, o maior grau de dispersão do quantitativo de normas em que se incidiu decisões foi em lei estadual (47,12), lei federal (17,28),

medida provisória federal (11,68). Destacar-se-ão quais tipos de normas foram mais decididas em sede de ADIs no período.

Tabela 4.19: Tipos de Normas Decididas em ADIs entre 2010 e 2019*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
ESTADUAL															
L. Estadual²³	48	61	12	34	80	53	36	65	130	168	687	39,71	68,7	57	47,12
Lei Complementar Estadual²⁴	6	10	6	4	17	15	9	13	30	37	147	8,50	14,7	11,5	10,85
Emenda à Const. Est.²⁵	7	1	1	2	8	4	2	3	14	16	58	3,35	5,8	3,5	5,41
Artigo de Const. Est.	6	9	4	3	25	14	7	26	14	35	143	8,27	14,3	11,5	10,87
Decreto Estadual²⁶	4	6	5	5	4	2	2	4	9	13	54	3,12	5,4	4,5	3,34
Medida Provisória Est.²⁷	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,06	0,1	0	0,32
FEDERAL															
L. Federal	10	12	12	14	13	20	29	39	53	54	256	14,80	25,6	17	17,28

²³ A *Lei Ordinária* é o tipo de lei que abrange as espécies leis estaduais e leis federais. Contêm normas gerais e abstratas dirigidas a toda a população. São aprovadas pelo Parlamento ou Assembleias Legislativas por maioria simples, podendo ser sancionadas ou vetadas total ou parcialmente pelo Presidente ou Governadores, conforme o ente federativo em questão.

²⁴ A *Lei Complementar* é o tipo de lei que visa a regulamentar matéria determinada pela Constituição. É aprovada por maioria absoluta no Parlamento ou Assembleias Legislativas, podendo ser sancionada ou vetada total ou parcialmente pelo Presidente ou Governadores, conforme o ente federativo em questão.

²⁵ As *Emendas Constitucionais* surgem de Propostas de Emenda Constitucional (PECs) para reformar a Constituição Federal ou Estadual. São aprovadas pelo Parlamento ou Assembleias Legislativas por maioria qualificada, em dois turnos, e não passam pela sanção presidencial ou governamental, conforme o ente federativo em questão.

²⁶ Os *Decretos* são de dois tipos: Decreto Legislativo (Federal ou Estadual) e Decreto Regulamentar (Presidencial ou Governamental). Os Decretos Legislativos são os atos que objetivam a tratar de temas de competência exclusiva do Parlamento ou das Assembleias Legislativas, conforme o ente federativo em questão. Já os Decretos Regulamentares visam a tratar de temas da administração pública, regulamentando leis e dispoendo sobre a organização da administração pública federal ou estadual.

²⁷ As *Medidas Provisórias* são o tipo de lei exclusivo do Presidente ou do Governador, conforme o ente federativo, que visam a tratar de temas urgentes e relevantes. Têm força de lei e entram em vigor imediatamente. São submetidas prontamente ao Parlamento ou às Assembleias Legislativas, devendo ser votadas em no máximo 120 (cento e vinte) dias.

<i>Lei Complementar Federal</i>	7	1	3	0	6	1	5	4	5	9	41	2,37	4,1	4,5	2,88
<i>Emenda à Const. Fed.</i>	2	1	1	3	0	3	1	1	0	5	17	0,98	1,7	1	1,57
<i>Decreto Federal</i>	4	4	6	2	0	0	3	4	8	6	37	2,14	3,7	4	2,58
<i>Medida Provisória Fed</i>	4	3	5	7	5	15	8	9	26	39	121	6,99	12,1	7,5	11,68
OUTROS															
<i>Resolução do CNJ</i>	4	1	3	0	1	1	3	0	2	2	17	0,98	1,7	1,5	1,34
<i>Reg. Interno de órgão**</i>	0	0	2	0	1	0	1	0	2	2	8	0,46	0,8	0,5	0,92
<i>Outras Resoluções***</i>	3	5	2	6	4	6	6	8	7	10	57	3,29	5,7	6	2,36
<i>Outros****</i>	4	5	7	1	11	9	7	9	16	17	86	4,97	8,6	8	5,04
Total	109	119	69	81	175	143	119	185	316	414	1730	100,00	173	131	109,94

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

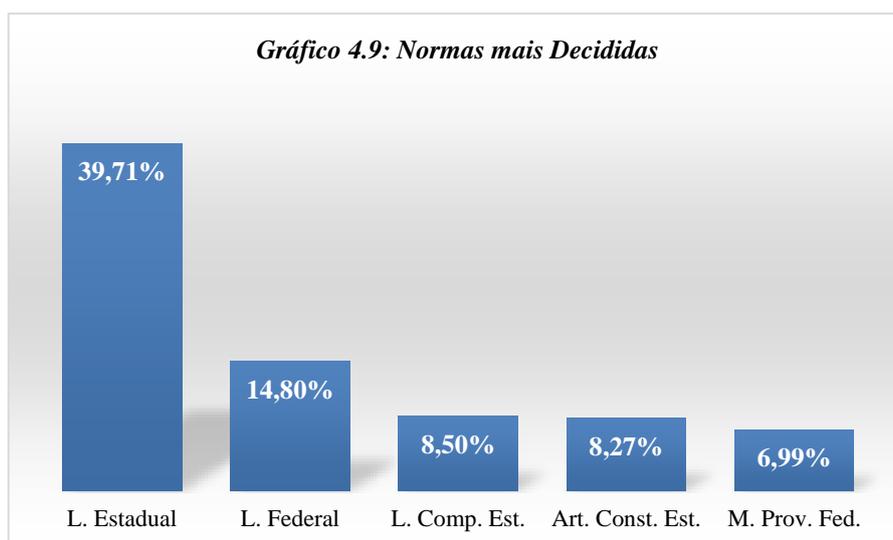
** Regimento Interno de órgão: TJ, TSE, Câmara dos Deputados, etc.

***Outras Resoluções: TSE, Assembleia Legislativa, etc.

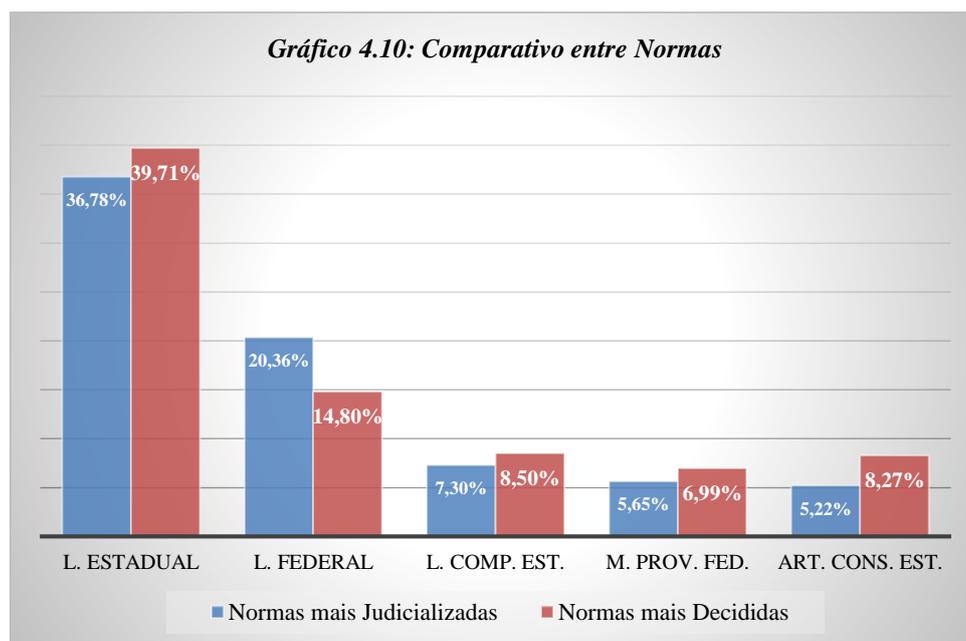
****Outros: instrução normativa, omissão legislativa, portaria, impossibilidade de processamento, etc.

O Gráfico 4.9 sublinha que das normas sobre as quais o STF exerceu mais controle através de ADIs, as leis estaduais representaram 39,71% do total, tendo uma média anual de análise de 68,7. Esse tipo de norma é seguido pelas leis federais, que representam 14,80% das decisões do STF. Em sequência, têm-se as Leis Complementares estaduais e os artigos de Constituições estaduais representando, respectivamente, 8,5% e 8,27% do total de ações que obtiveram decisões finais em ADIs. E, ainda, as Medidas Provisórias Federais representaram 6,99% do total.

Dessa forma, as leis de origem estadual e os dispositivos das constituições dos Estados representaram 56,48% do total de normas decididas. Enquanto que as leis e medidas de origem federal mais decididas representaram 21,79% do total de decisões. Isso sugere um grau de decisão significativamente maior em ações que tratam de decisões políticas estaduais do que federais.



É possível fazer uma comparação entre os tipos de normas mais questionados e aqueles mais efetivamente decididos em sede de ADIs, entre 2010 e 2019. Pelo Gráfico 4.10, percebe-se que o STF mantém certa proporcionalidade entre os tipos de normas mais questionados e mais julgados. Dessa maneira, o Supremo recebe e julga mais ADIs de natureza estadual que federal, interferindo mais em decisões políticas estaduais e entre Estados do que aquelas decisões políticas formuladas pelo Congresso Nacional e pelo Chefe do Executivo.



É preciso destacar também o quantitativo de ADIs decididas por ramo do direito. Segundo a Tabela 4.20, as normas de direito administrativo e direito público representam 75,26% do total de normas sobre as quais o STF decidiu, enquanto as normas de direito tributário representam 11,33%. O desvio padrão foi bastante significativo nesse primeiro ramo do direito (87,92).

Tais ramos do direito juntos abrangem um total de 86,59% das ADIs decididas, totalizando 1498 ações de 1730. Dessa maneira, o deslocamento do STF para decidir sobre temas políticos em sede de ADIs representou na prática uma ampla deliberação e intervenção em matérias de administração e organização do Estado e conflitos tributários.

Tabela 4.20: ADIs Decididas por Ramo do Direito*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
<i>Dir. Adm e Dir. Púb.²⁸</i>	76	79	52	61	132	115	82	137	244	324	1302	75,26	130,2	98,5	87,92
<i>Dir. Civil</i>	2	2	0	0	2	3	4	1	2	4	20	1,156	2	2	1,41
<i>Dir. do Consumidor</i>	2	1	0	2	5	1	4	2	3	9	29	1,676	2,9	2	2,60
<i>Dir. do Trabalho</i>	2	8	3	1	5	1	2	6	8	6	42	2,428	4,2	4	2,74
<i>Dir. Eleitoral</i>	0	0	0	0	1	1	1	0	4	1	8	0,462	0,8	0,5	1,23
<i>Dir. Processual Eleitoral</i>	2	3	2	2	8	3	7	1	6	2	36	2,081	3,6	2,5	2,46
<i>Dir. Penal</i>	0	1	2	0	0	0	0	2	1	4	10	0,578	1	0,5	1,33
<i>Dir. Previdenciário</i>	0	0	0	0	1	2	0	1	0	2	6	0,347	0,6	0	0,84
<i>Dir. Proc. Civil e do Trabalho</i>	6	1	0	2	6	4	4	7	11	9	50	2,89	5	5	3,50
<i>Dir. Proc. Penal</i>	0	1	2	0	0	0	1	2	3	1	10	0,578	1	1	1,05
<i>Direito Tributário²⁹</i>	18	21	8	11	14	12	11	26	30	45	196	11,33	19,6	16	11,40
<i>Dir. da Criança e Adoles.</i>	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	3	0,173	0,3	0	0,67

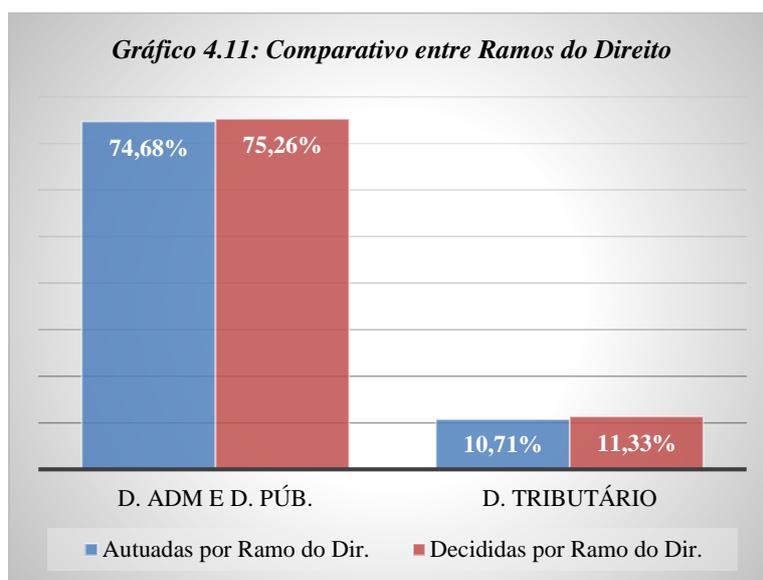
²⁸ O ramo *Direito Administrativo e Direito Público* abrange matérias como: conflitos federativos de competência, questionamento de normas em licitações e contratos administrativos, disputas sobre a constitucionalidade de normas de estatuto de servidores públicos estaduais e federais, normas relativas ao meio ambiente, dispositivos previstos em editais de concursos públicos, disputas sobre formas de organização político-administrativa, disputas sobre responsabilidades da administração pública, adequação de norma ou ato normativo a garantias constitucionais, dentre outros.

²⁹ O ramo *Direito Tributário* abarca matérias como: conflitos sobre competência para cobrança de tributos, disputas sobre créditos tributários, conflitos sobre fato gerador de tributo, disputas sobre instrumentos normativos utilizados para cobrança de tributos, questionamento sobre a alíquota do tributo, etc.

<i>Dir. Internacional</i>	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0,116	0,2	0	0,42
<i>Registros Públicos</i>	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3	6	0,347	0,6	0	0,97
<i>Outros</i>	1	1	0	2	0	0	0	0	4	2	10	0,578	1	0,5	1,33
<i>Total</i>	109	119	69	81	175	143	119	185	316	414	1730	100	173	131	109,94

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

No Gráfico 4.11 se compara o quantitativo de normas autuadas e decididas pelos ramos do direito mais peticionados e julgados. Percebe-se que o STF recebeu e julgou proporcionalmente as ADIs, entre 2010 e 2019, conforme os ramos do direito administrativo e público, como também tributário. Isso sugere tanto um amplo interesse dos legitimados em questionar temas de administração pública e conflitos tributários, como também uma preferência dos ministros do Supremo em pautar para julgamento tais matérias.



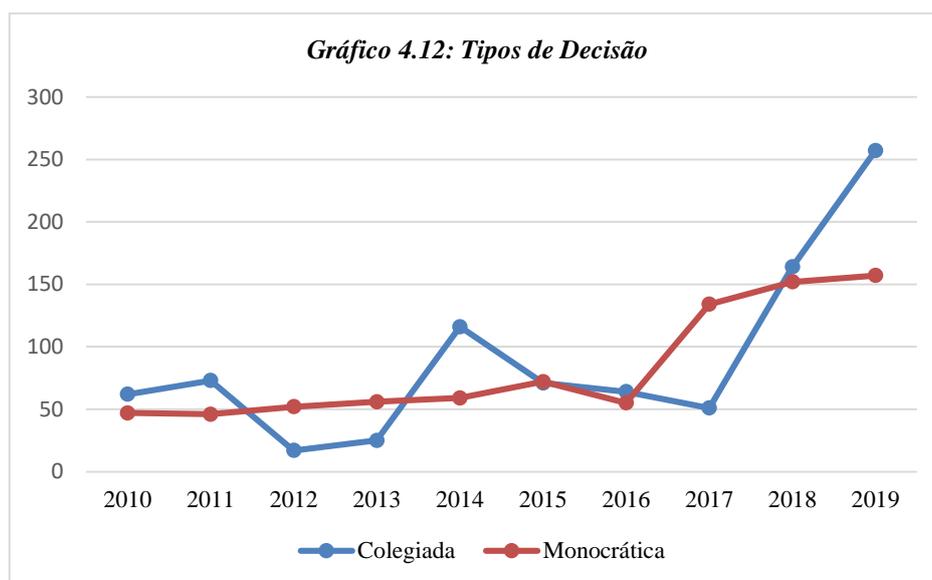
Com efeito, ao se analisar as ADIs efetivamente decididas pelo Supremo entre 2010 e 2019, constata-se que os requerentes que mais obtiveram decisões foram os governadores e associações, que a origem da norma objeto de pedido de inconstitucionalidade foi majoritariamente estadual, e que as matérias foram de natureza administrativa e tributária. A Tabela 4.21 mostra que essas decisões foram tomadas majoritariamente, considerando todo o período, de forma colegiada, sendo 52,02% do total de decisões. Porém, ela também mostra que o número de decisões monocráticas foi relativamente próximo ao de colegiadas, sendo 47,98% do total.

Tabela 4.21: Tipos de Decisão Final em ADIs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
Colegiada	62	73	17	25	11	71	64	51	16	25	900	52,02	90	67,5	72,44
Monocrática	47	46	52	56	59	72	55	13	15	15	830	47,98	83	57,5	45,55
Total	109	119	69	81	175	143	119	185	316	414	1730	100,00	173	131	109,94

*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

O Gráfico 4.12 em linha ajuda a perceber que as decisões monocráticas, apesar de um aumento substancial de 2016 para 2017, estabilizou-se entre 2017 e 2019. Por outro lado, as decisões colegiadas, de 2017 para 2019, tiveram uma ampliação substancial em seu quantitativo. Isso sugere que o STF pode estar, internamente, priorizando suas decisões colegiadas em sede de ADIs.



É preciso ainda considerar as formas de decisões finais estabelecidas pelo STF em ADIs. A Tabela 4.22 sumariza como o Supremo decidiu sobre as 1730 ações julgadas entre 2010 e 2019. As principais decisões que levaram o STF a declarar inconstitucionalidade de normas são aquelas compostas pelas categorias *procedente e procedente em parte*. As outras principais categorias, porém, implicam que o Supremo ou nem considerou o mérito – *negado seguimento, prejudicado, não conhecido, extinto o processo* – ou ao considerar o mérito julgou pela improcedência – *improcedente*.

Tabela 4.22: Formas de Decisões Finais em ADIs*

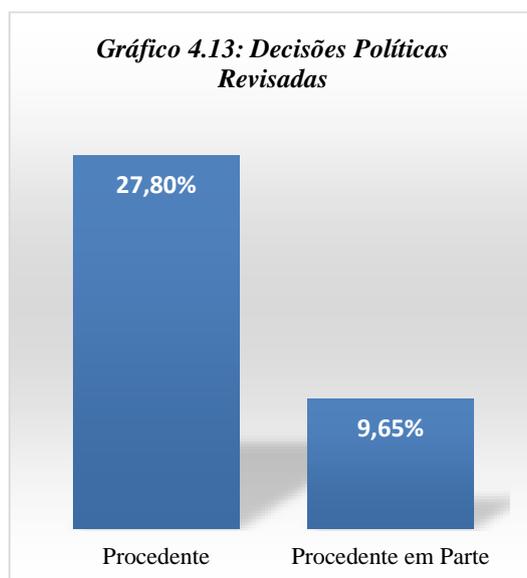
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%	Média	Mediana	DP
<i>Procedente</i>	28	45	4	13	65	31	28	43	96	128	481	27,80	48,1	37	38,41
<i>Provido</i>	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	3	0,17	0,3	0	0,67
<i>Procedente em Parte</i>	16	16	7	3	18	16	9	12	30	40	167	9,65	16,7	16	10,99
<i>Negado Seguimento</i>	7	14	7	9	9	11	7	12	13	24	113	6,53	11,3	10	5,14
<i>Prejudicado</i>	20	21	37	25	38	26	29	34	63	77	370	21,39	37	31,5	18,74
<i>Improcedente</i>	13	10	3	4	31	18	25	9	37	82	232	13,41	23,2	15,5	23,56
<i>Não Provido</i>	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0	5	0,29	0,5	0	1,27
<i>Não Conhecido</i>	1	3	3	8	5	18	6	17	24	24	109	6,30	10,9	7	8,95
<i>Extinto o Processo</i>	23	10	5	18	8	19	13	53	44	37	230	13,29	23	18,5	16,32
<i>Homologada a Desistência</i>	1	0	0	0	0	1	1	2	1	1	7	0,40	0,7	1	0,67
<i>Questão de Ordem</i>	0	0	1	0	0	3	0	0	1	0	5	0,29	0,5	0	0,97
<i>Outros</i>	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	3	0,17	0,3	0	0,48
<i>CJSPI**</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0,06	0,1	0	0,32
<i>Conhecido e provido</i>	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0,12	0,2	0	0,63
<i>Conhecido e negado provimento</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,06	0,1	0	0,32
<i>Conhecido e provido em</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,06	0,1	0	0,32

<i>parte</i>															
Total	109	119	69	81	175	143	119	185	316	414	1730	100	173	131	109,94

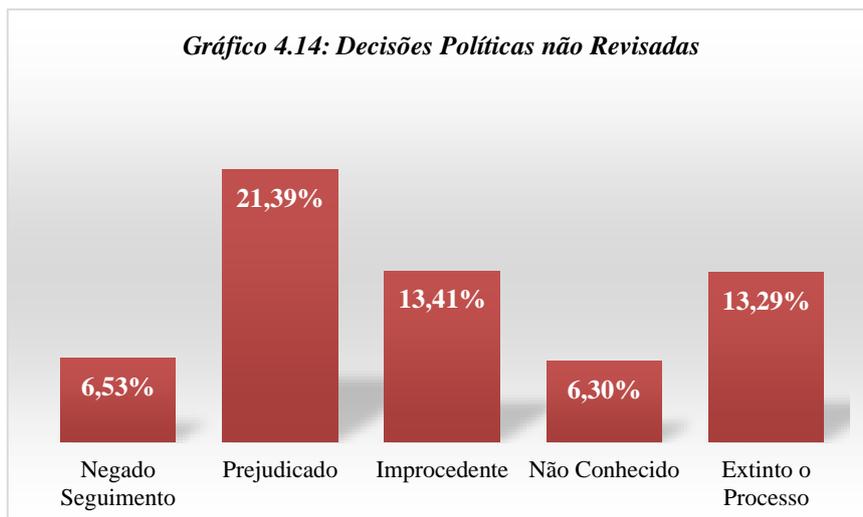
*Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

***CJSPI*: Conhecida e julgada sem pronúncia de inconstitucionalidade.

O Gráfico 4.13 apresenta as principais decisões que efetivamente levaram o Supremo a declarar a inconstitucionalidade de normas – *procedente e procedente em parte*. Elas representam 37,46% do total, resultando em 648 decisões, isto é, um pouco mais de um terço das decisões fora no sentido de interferir nas decisões políticas. Destaca-se que o desvio padrão das decisões procedentes foi bastante alto (38,41), indicando que o STF interfere mais em alguns anos em decisões políticas que outros.



Já o Gráfico 4.14 mostra as principais decisões do STF em sede de ADIs que não levaram à revisão judicial de decisões políticas entre 2010 e 2019. Essas decisões totalizam 60,92% do total de julgamentos finais, representando 1054 ADIs. Nessas categorias o Supremo declarou a improcedência do pedido, isto é, a constitucionalidade da norma questionada, ou nem julgou o mérito ao negar seguimento do processo, não conhecê-lo, extingui-lo ou julgá-lo prejudicado. O desvio padrão das decisões improcedentes foi relativamente alto (23,56), indicando uma não padronização do STF na declaração pela constitucionalidade da norma ou ato.



No presente tópico foi discutida a forma das decisões do Supremo em sede de ADIs, entre 2010 e 2019. Partiu-se de como o Tribunal decide em seus processos em geral e em ações de controle concentrado para se analisar as decisões finais em ADIs. É possível apontar algumas conclusões temporárias:

1. A ampla maioria das decisões do STF em seus processos em geral foram tomadas de forma monocrática, sejam decisões finais, sejam decisões liminares e interlocutórias, o que pode representar um amplo poder individual dos ministros.

2. As decisões finais representaram a ampla maioria dos julgamentos nos processos. Porém, até a decisão final, os processos podem ter decisões liminares, interlocutórias, de sobrestamento, dentre outras, que impactam no cálculo político dos interessados. A ampla maioria dessas decisões são monocráticas, sugerindo um amplo poder de veto dos ministros.

3. Sobre as decisões finais em ADIs, a maioria delas foi dada em processos protocolados pelos governadores e associações, indicando uma maior interferência em assuntos políticos estaduais e associativos que federais, partidários e confederativos.

4. Nas decisões finais em ADIs, as normas foram majoritariamente de origem estadual e de matéria de direito administrativo e tributário, o que sugere uma maior interferência nas decisões políticas administrativas e tributárias dos Estados que em âmbito federal.

5. As decisões finais em ADIs foram majoritariamente colegiadas, ainda que o *quantum* de decisões monocráticas seja próximo. Nos últimos anos, houve um aumento do número de decisões monocráticas, mas que se estabilizou, enquanto que as decisões colegiadas têm aumentado. Talvez tal tendência se confirme com o passar do tempo.

6. Nas decisões finais em ADIs, pouco mais de um terço causou declaração de inconstitucionalidade, enquanto que a maioria manteve as normas questionadas. O quantitativo de 37,46% das decisões finais em sede de ADIs no período foi no sentido de revisar decisões políticas o que não parece indicar uma substancial interferência do STF em decisões políticas por meio desse tipo de ação.

Portanto, a análise precedente dos dados das ADIs levou a algumas conclusões temporárias que, em geral, indicam haver certa preferência de o STF pautar e julgar ações que questionam normas de origem estadual e de matéria de direito público. Ademais, os dados sugeriram, nos processos julgados pelo Supremo, um alto número de decisões internas aos processos tomadas de forma monocrática.

Por sua vez, houve, no caso das ADIs com julgamento final, certa proporcionalidade entre aquelas decididas de forma colegiada e aquelas de maneira monocrática, entre os anos de 2010 e 2019. Esses dados precisam ser interpretados à luz das discussões teóricas sobre o comportamento do STF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso, nesse momento, retomar algumas das conclusões temporárias elencadas no quarto capítulo desse trabalho e discuti-las à luz das sugestões da revisão da literatura do capítulo três para que se possa elencar algumas respostas ao problema dessa pesquisa: qual o padrão de deslocamento e de julgamento de decisões políticas pelo STF, em sede de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019?

Em primeiro lugar, as associações e confederações, na busca de proteger seus interesses, acionaram amplamente o STF por meio de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019. Porém, o Supremo atribuiu decisões finais, em sua maioria, aos processos protocolados pelos governadores e associações, interferindo mais em assuntos políticos estaduais e associativos que federais, partidários e confederativos. Nesse sentido, continua válida a conclusão de Vianna *et. al* de perceber que o STF se preocupa em enfrentar mais as decisões políticas provenientes dos Estados e das associações do que dos entes federais.

Em segundo lugar, entre 2010 e 2019, tanto a maioria das normas autuadas foi de origem estadual e de direito público, quanto a maioria dos julgamentos finais em ADIs dizia respeito a questões estaduais e de administração do Estado. Dessa forma, a constatação de Vianna *et. al*. ainda parece válida no sentido de agir o STF como um *Conselho de Estado*, um Tribunal Administrativo em questões burocráticas e corporativas.

Em terceiro lugar, o STF decidiu, na maioria das vezes, no intervalo de 2010 a 2019, de maneira monocrática e final nos processos recebidos. A ampla maioria das decisões internas às ADIs foi tomada monocraticamente. Essa configuração sugere um potencial poder de veto dos ministros, individualmente, nas decisões do Supremo como órgão, gerando impacto no âmbito político. Somam-se a isso as indicações dos estudos de Arguelhes e Ribeiro e Arguelhes e Hartmann no sentido de que os ministros do STF na última década atuaram utilizando-se de alguns institutos para impactar decisões políticas.

Em quarto lugar, entre 2010 e 2019, apesar de a maioria das decisões interlocutórias em ADIs terem sido monocráticas, as decisões finais nessas ações foram majoritariamente colegiadas. Foi possível observar uma tendência nos últimos anos de ampliação do quantitativo de processos julgados pelo colegiado, aprimorando o processo de legitimação das decisões do Supremo sobre questões políticas em ADIs.

Por fim, a maioria das decisões finais em ADIs, entre 2010 e 2019, foi no sentido de nem avaliar o mérito das ações. Apenas pouco mais de um terço dos julgamentos impactou efetivamente as decisões políticas, declarando sua inconstitucionalidade total ou parcial. Nesse ponto, a conclusão de Pogrebinski de que o STF atua em sede de ADIs decidindo de forma comedida, uma década depois de seu estudo, continua válida.

Ainda assim, a demonstração de que a maioria das decisões internas aos processos de ADIs foi monocrática, e de que os ministros se utilizam de institutos internos com impacto político, podem sugerir um amplo poder dos ministros, individualmente, como apontado pelas análises de Arguelhes e Ribeiro e Arguelhes e Hartmann. Nesse sentido, os ministros, individualmente, não foram comedidos em sua atuação.

Portanto, parece que uma década depois dos estudos de Vianna *et. al.* e de Pogrebinski, o processo de deslocamento de decisões políticas para o STF por meio de ADIs continua semelhante. Os maiores requerentes, as matérias mais questionadas e os tipos e origens das normas continuam a ter o predomínio dos mesmos legitimados e objetos deslocados.

Por outro lado, a maioria das decisões internas às ADIs foi monocrática, ainda que as decisões finais tenham sido majoritariamente colegiadas entre 2010 e 2020. Os estudos de Arguelhes e Ribeiro e Argulhes e Hartmann contribuem ao observar aspectos institucionais internos ao STF que possibilitam um maior e substancial grau de interferência em decisões políticas pelos ministros da Corte, de maneira individual, por meio de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019.

Quadro 5.1: Sinopse das Hipóteses e Conclusões mais Importantes

<i>Problema</i>	<i>Hipóteses</i>	<i>Conclusões</i>
Qual o padrão de deslocamento e de julgamento de decisões políticas pelo STF, em sede	1. Não houve alterações no padrão de deslocamento da política para o STF.	O processo de deslocamento de decisões políticas para o STF por meio de ADIs continua semelhante. Os maiores requerentes, as matérias mais questionadas e os tipos e origens das normas continuam a ter o predomínio dos mesmos legitimados e objetos deslocados.

de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019?	2. O STF deixou de ter uma postura comedida.	A maioria das decisões finais em ADIs foi colegiada e não avaliou o mérito das ações. O STF atuou de forma comedida.
	3. Os ministros usaram institutos para impactar na política.	A maioria das decisões internas às ADIs foi monocrática e os ministros usaram na última década alguns institutos internos à Corte que podem implicar certo impacto político individual dos ministros. Os ministros, individualmente, não foram comedidos em sua atuação.

Por último, é preciso salientar pelo menos quatro limitações do presente estudo:

1. Os dados das ADIs analisados no presente trabalho, entre os anos de 2010 e 2019, foram estudados de forma aglutinada. Como o objetivo do estudo era analisar o padrão do fenômeno como um todo, nem se separou nem se classificou o período analisado em recortes menores, a fim de correlacionar as informações a partir de critérios específicos. Tal decisão, apesar de atingir os objetivos do estudo proposto, pode representar alguma perda na compreensão dos aspectos específicos do fenômeno no período analisado.

2. Os dados do deslocamento de decisões políticas e os dados das formas de julgamento não foram, como em alguns estudos, relacionados entre si em períodos curtos e específicos que considerassem o contexto político e as mudanças institucionais do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, eventuais mudanças de ministros e seu impacto nas decisões. Essa limitação pode significar alguma perda no entendimento da repercussão política causada a partir de julgamentos e mudanças do próprio Tribunal em contextos políticos específicos.

3. O presente estudo também nem analisou qualitativamente o teor dos julgamentos das ADIs nem os argumentos usados para justificar a utilização de institutos internos no curso processual com vistas a gerar impacto político. Essa decisão pode representar alguma perda na compreensão do uso de institutos internos aos processos pelos ministros para gerar impacto sobre o tempo de julgamento, sobre o resultado final da ação e sobre o cálculo político dos interessados em contextos políticos específicos.

4. Por fim, a presente pesquisa não analisou a frequência do uso dos institutos internos aos processos que impactam o resultado das ADIs, nem quais foram os ministros que mais utilizaram tais instrumentos, e qual o contexto político que esses

instrumentos foram mais acionados. Essas informações podem ser úteis para perceber como o não comedimento dos ministros se dá em alguns momentos para gerar repercussões políticas.

<i>Quadro 5.2: Sinopse das Limitações da Presente Pesquisa</i>	
<i>Limitações</i>	<i>Potenciais Perdas</i>
1. Estudo dos dados de forma aglutinada.	Compreensão dos aspectos específicos do fenômeno no período analisado.
2. Não consideração do contexto político e das mudanças institucionais do STF.	Entendimento da repercussão política causada a partir de julgamentos e mudanças da Corte em contextos políticos específicos.
3. Não análise qualitativa dos julgamentos e dos argumentos para uso dos institutos internos às ADIs.	Compreensão do uso de institutos internos aos processos pelos ministros para gerar impacto político.
4. Não análise da frequência, de qual ministro e de qual contexto político para uso dos institutos internos nos processos.	Entendimento como o não comedimento dos ministros se dá em alguns momentos para gerar repercussões políticas.

Tais limitações podem servir de agenda para novos estudos que adotem as ADIs como variável de análise no período de 2010 a 2019.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado** – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. – São Paulo: Idesp: Editora Sumaré: Fapesp: Edue, 1997.

_____. **Ministério Público e Política no Brasil**. – São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

_____. **Constitutionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil**. In: Rachel Sieder; Line Schjolden; Alan Angell. (Org.). *The Judicialization of Politics in Latin America*. 1ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 231-262.

ARANTES, Rogério B. e COUTO, Cláudio G. **A Constituição sem Fim**. In: S. Dinize S. Praça (orgs.), *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo, Paulus, 2008, pp. 31-60.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015.

_____. **Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal federal sob a Constituição de 1988**. *Revista Direito GV*. V. 12, n. 2, p. 405-440, 2016.

_____. **Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro**. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo. 2018, vol. 37, n. 1, p. 13-32.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A (2017). **Timing Control without Docket Control: how individual justices shape the brazilian Supreme Court's agenda**. *Journal of Law and Courts*, pp. 105-40.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em busca da judicialização da política no Brasil**: apontamentos para uma nova abordagem. Rev. Sociol. Polit, Curitiba. 23, p. 115-126, nov. 2004.

_____. **A ampliação dos legitimados ativos na Constituinte de 1988**: revisão judicial e judicialização da política. Revista brasileira de estudos políticos, n. 96, p. 293–325, jul./dez., 2007a.

_____. **Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental**: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. Rev. Sociol. Polit. 2007b, n.28, pp.161-179.

_____. **Judicialização da política no Brasil**: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. Análise Social, Vol. 44, Nº. 191 (2009), p. 315-335.

_____. **Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro**: tutela, autonomia e judicialização. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 23, 2010, p. 176-207.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **Ativismo Judicial**: entre o mito e a juristocracia velada. Revista Política Hoje – Vol. 25, n. 2, 2016, p. 7-20.

COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros; FITTIPALDI, Ítalo. **Rule of Law e Performance Democrática em Perspectiva**. Revista de Estudos Internacionais (REI), Vol. 8 (2), 2017.

DAHL, R. (1957). **Decision-making in a democracy**: the Supreme Court as a National Policy-maker. The Journal of Public Law, nº 6, 1957, p. 279-295.

GERVASONI, Tássia Aparecida; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Judicialização da política e ativismo judicial na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. – Curitiba: Multideia, 2013.

GINSBURG, Tom (2008). **The Global Spread of Constitutional Review**. In.: *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Editado por Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen e Gregory A. Caldeira. New York: US, p. 81-95.

HAMILTON, Alexander (1993). **Exame da organização do poder judiciário no tocante à condição do bom comportamento para a permanência no cargo**. In.: MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas, 1787-1788*: edição integral. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 478-487, Artigo LXXVIII.

HARDIN, Russel (1989). **Why a constitution?** In.: Groffman, Bernad e Whittman, Donald. *The federalist papers and the new institutionalism*. New York, Agathon Press, 100-120.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva. **Ao Relator, Tudo: O Impacto do Aumento do Poder do Ministro Relator no Supremo**. R. Opin. Jur., Fortaleza, ano 13, n. 17, p.268-283, 2015.

HIRSCHL, Ran (2008a). **The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts**. Annual Review of Political Science.

HIRSCHL, Ran (2008b). **The Judicialization of Politics**. In.: *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Editado por Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen e Gregory A. Caldeira. New York: US, p. 119-138.

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

KING, Gary King; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sidney. 1994. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press.

LIPJHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. – 4ª ed., rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MELO, Marcus C. **Constitucionalismo e Ação Racional**. Lua Nova. Nº 44 – 1998.

MELTON, James; GINSBURG, Tom; ELKINS, Zachary (2009). **The Endurance of National Constitutions**. New York: Cambridge University Press.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito constitucional**. 10 ed; rev. e atua. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, F. L. de. **Supremo relator**: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80):89–115, 2012.

_____. **Supremo Tribunal Federal** - a dimensionalidade da votação. *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*, 2014.

PACHECO, Cristina Carvalho. **O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado**: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). – 1. ed. – Curitiba: Appris, 2018.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana**: do surgimento à estabilização da forma constitucional. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finatec, 1ª reimp., 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?**: Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. **Os 20 anos do “The Global Expansion of Judicial Power” e as diferentes teorias de Judicialização da Política no Brasil**: continuidades e descontinuidades. *Ponto de Vista*, nº 2, 2015.

SILVA, Jeferson Mariano. **Mapeando o Supremo**: As posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-54, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Estatísticas do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do judiciário. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

TATE, C. Neal (1995). **Why the Expansion of Judicial Power?** *In: The Global Expansion of Judicial Power/* editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, p. 27 – p. 37.

VALLINDER, Torbjörn (1995). **When the Courts Go Marching In.** *In: The Global Expansion of Judicial Power/* editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, p. 13 – p. 26.

VERISSIMO, Marcos Paulo. **A constituição de 1988, vinte anos depois**: Suprema Corte e ativismo judicial "à brasileira". Rev. Direito GV, São Paulo, 2008, vol. 4, n. 2, p. 407-440.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. – Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann e SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, 2007, vol. 19, n. 2, p. 39-85.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Revista Direito GV, São Paulo, 4(2), p. 441-464, 2008.

_____. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.