



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

RONALDO OLIVEIRA DE MELO

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE
INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BIÊNIO
2019/2020**

Brasília

2021

RONALDO OLIVEIRA DE MELO

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE
INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BIÊNIO
2019/2020**

Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília –
UnB.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho.

Brasília

2021

RONALDO OLIVEIRA DE MELO

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE
INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BIÊNIO
2019/2020**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Brasília, 3 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

(Orientador – Faculdade de Direito da UnB)

Profa. Dra. Lilian Manoela Monteiro Cintra de Melo

(Examinadora – Faculdade de Direito da UnB)

Prof. Dr. Vallisney de Souza Oliveira

(Examinador – Faculdade de Direito da UnB)

AGRADECIMENTOS

Ao meu querido pai adotivo, em sua memória, que durante os seus 61 anos de vida, com tantos calos do roçado, acordando todos os dias às 4h da manhã, de maneira incansável, ofertou a mim a possibilidade de mudar de vida, tendo expirado com este desejo.

À minha querida mãe adotiva, que todos os dias desceu até o cais do rio para o seu ardente trabalho, na certeza de que, um dia, na esperança depositada em mim, viveríamos dias melhores e respiros de liberdade.

À minha querida avó materna, cujo ato simbólico de doação do bilhete de passagem, em minha primeira viagem, no dia de minha matrícula, jamais esquecerei.

À Diretoria de Desenvolvimento Social da Universidade de Brasília, por ter me abraçado e me ajudado neste percurso, mediante suas bolsas e incentivos financeiros, por meio do qual, graças a Deus e a esta, não passei necessidades.

Ao meu querido professor Vallisney, que muito me ensinou através do Projeto Habeas Liber, extensão universitária que me oportunizou democratizar o acesso à cultura e à leitura para tantos iguais a mim.

Ao meu saudoso professor e orientador, Mamede Said, quem, com maestria, dentro e fora desta Universidade, ensinou-me a ter horizontes além destes tempos sombrios e cuja docência, silenciosa e humilde, aponta para a excelência do exercício da vida profissional.

A Deus, a Mãe Rainha, a Santa Dulce dos Pobres, a São Judas Tadeu e a Santa Teresinha do Menino Jesus, que durante o percurso ajudaram-me a superar os desafios no amor, humildade e esperança, na certeza de que empreguei a minha vida numa causa que valha à pena.

Por fim, a todos os meus nordestinos e nordestinas, cujas mazelas vivenciadas revestem-se de profundas carências sociais e cujo desejo de mudança dessa realidade foi a força motriz para que eu chegasse até aqui, pois Ele veio *“para que todos tenham vida, e a tenham em abundância”* (Jo 10, 10b).

“O meu partido é a pobreza”

Santa Dulce dos Pobres

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo entender o fenômeno da judicialização da política, pelos partidos políticos, na esteira das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, examina-se a crescente demanda de ajuizamento de questões políticas e sociais por essas importantes entidades perante a Corte Constitucional, seus motivos preponderantes, influências e confluências. Discute-se, inicialmente, a organização dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos, os conflitos institucionais e o papel do STF nessa conjuntura, com vistas a entender os fatores que influenciam a busca da via judicial como última instância da solução dos conflitos apresentados, não solucionados nas arenas convencionais, como no curso do Processo Legislativo. Para tanto, utilizaremos da metodologia qualitativa-indutiva para interpretação dos dados obtidos, bem como da revisão de bibliografia, o que nos possibilitará concluir sobre os motivos determinantes e relevantes que se exaurem no uso das ADIs e seus prováveis impactos na judicialização da política.

Palavras-chave: Judicialização da Política. Poder Legislativo. Congresso Nacional. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Partidos Políticos.

ABSTRACT

This monograph aims to understand the phenomenon of the judicialization of politics, by political parties, in the wake of Direct Unconstitutionality Actions (ADIs) filed before the Supreme Court (STF). Thus, the growing demand for the filing of political and social issues by these important entities before the Constitutional Court is examined, as well as their predominant motives, influences and confluences. Initially, the organization of the Powers and the system of checks and balances, institutional conflicts and the role of the Supreme Court in this juncture are discussed, with a view to understanding the factors that influence the search for the judicial route as the last instance of the solution of the conflicts presented not resolved in the conventional arenas, as in the course of the Legislative Process. Therefore, we will use the qualitative-inductive methodology to interpret the data obtained, as well as the literature review, which will allow us to conclude on the determining and relevant reasons that are exhausted in the use of ADIs and their likely impacts on the judicialization of policy.

Keywords: Judicialization of Politics. Legislative Power. National Congress. Federal Court of Justice. Direct Unconstitutionality Action. Political parties.

LISTA DE ABREVIATURAS

- Art. – Artigo.
- Arts. – Artigos.
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil.
- CF – Constituição Federal
- STF – Supremo Tribunal Federal
- n. – Número.
- p. – Página.
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.
- ADC – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade.
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
- ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.
- PGR – Procuradoria Geral da República.
- MP – Medida Provisória.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – Ações atuadas de Controle Concentrado no período de 2019-2020 ...	55
TABELA 2 - Distribuição por autores das ADIs no período de 2019 a 2020	55
GRÁFICO 1 – Quantidade de ações por partido	57
GRÁFICO 2 – Temas das ADIs.....	58
GRÁFICO 3 – Origem do diploma contestado	59
GRÁFICO 4 – Julgamento Liminar	60
GRÁFICO 5 – Acórdãos julgados.....	61

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. SEPARAÇÃO DOS PODERES	15
1.1 O Sistema de Freios e Contrapesos e a sua existência na Constituição Federal de 1988	15
1.2 O Poder Executivo, Legislativo e Judiciário da União na Constituição de 1988.	20
2. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	25
2.1 O Processo Legislativo, partidos políticos e a recorribilidade ao Supremo Tribunal Federal	25
2.2 Distinções Essenciais entre Ativismo Judicial e Judicialização da Política.	32
2.3 A Judicialização no contexto pré e durante a Pandemia da covid-19 (Sars-coV-2).....	37
2.4 O Supremo Tribunal Federal como importante ator na esteira dos conflitos institucionais.....	40
3. PARTIDOS POLÍTICOS E ADIs AJUIZADAS NO STF	44
3.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Legitimidade dos Partidos Políticos.....	44
3.2 Na esteira das ADIs, os principais temas levados ao crivo do judiciário	48
3.3 Análise de dados no STF de ações nos anos 2019 a 2020.....	54
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS.....	64

INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República de 1988, firma-se um modelo de Estado cujas bases se assentam sob um sistema organizado de Poderes, de maneira harmônica e independentes entre si, revestidos em Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal sistema de freios e contrapesos, necessário à estabilidade das instituições, visa a comportar as suas competências institucionais dentro dos limites de suas atuações, e, algum deles avançando indevidamente na esfera de competência de outro, há recorrer aos mecanismos de fiscalização mútua, em função do fortalecimento da independência e da separação dos Poderes.

Notadamente, como contemporaneamente observamos, instrumentos como o controle de constitucionalidade emergem como medida exata para garantir a absoluta defesa e supremacia da Carta Maior, com fins de evitar possíveis usurpações dos Poderes, além de efetuar a análise de parametricidade das normas ou atos normativos. Tudo isso, sob um exame de confrontação dos aspectos formais e materiais de edição destas normas, frente aos preceitos constitucionais postos, o que vem causando expressiva e maçante interação do Judiciário, até mesmo nos temas oriundos das arenas de outros Poderes.

Nessa esteira, percebe-se, de maneira paulatina, o alargamento das possibilidades de atuação do Judiciário, uma vez chamado de maneira constante aos muitos processos que chegam ao STF, sobretudo os movidos pelos diversos conflitos de ordem política e social. Eles participam, com maior destaque e visibilidade, naqueles que decorrem dos conflitos institucionais entre os poderes constituídos, sobretudo diante de tempos de Pandemia decorrente da covid-19, oportunidade em que a via judicial foi um dos principais meios para o desentranhamento de questões políticas e institucionais apresentadas.

Como um dos responsáveis pela constante judicialização, os partidos políticos figuram como um dos principais autores de demandas perante o STF em matéria de controle concentrado, por meio das ADIs, impugnando, majoritariamente, temas

afetos ao tempo presente, sobretudo os de ordem política, quando o esgotamento das discussões na seara legislativa resta prejudicial aos interesses defendidos.

Diante disso, o problema de pesquisa gira em torno do uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) como uma importante ferramenta política, ou seja, quais as consequências do uso das ADIs pelos partidos políticos e quais os fatores que desencadeiam a utilização desta via?

Com o alargamento do rol dos legitimados à proposição das ADIs, com a advento da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos tornaram-se legitimados a utilizar as ações de controle em defesa dos seus interesses e contra atos de desrespeito aos princípios consagrados na Constituição. Autores como Leitão (2006, p. 1-16) analisam o crescimento destas demandas, estudadas por inúmeros cientistas políticos e estudiosos do campo jurídico, buscando entender seus aspectos e propor encaminhamentos, aperfeiçoamentos ou, tão somente, expor o fenômeno. Assim, o estudo justifica-se por buscar identificar e evidenciar essa estratégia durante os anos de 2019 e 2020, compreendendo, nesse sentido, quais são os potenciais incentivos que levam os partidos políticos a solicitarem a atuação do Supremo Tribunal Federal.

A hipótese suscitada é que a utilização de ADIs oportuniza-se como importante estratégia política, cujo intento reside em ocasionar o retardamento da efetivação do que se pretende a contragosto e a ampliação da discussão, assim como impedir o potencial efeito da norma ou declarar sua inconstitucionalidade. Isso ocorre em razão do reconhecimento dos rasos efeitos do uso das vias ordinárias disponíveis aos partidos mediante os mecanismos existentes no Poder Legislativo, seja por ineficiente apoio dos pares para aprovação de suas ações modificadoras de proposições, seja por reconhecimento da pouca efetividade no uso dos instrumentos, o que lhes fazem recorrer à Corte contramajoritária.

O presente estudo está dividido em três capítulos: o primeiro apresenta uma síntese teórica do desenvolvimento conceitual do sistema de freios e contrapesos, abordando, ainda, o papel dos três Poderes da República no sistema institucional brasileiro, à consoante o que dispõe a Constituição de 1988. No segundo, aborda-se o fenômeno da judicialização da política, em contraponto ao ativismo judicial e frente

aos anos discutidos no presente trabalho (2019-2020), além do papel do STF diante dos conflitos apresentados. Por fim, no terceiro capítulo aborda-se a legitimidade dos Partidos Políticos na propositura das ADIs, além das demandas apresentadas no curso temporal, com ênfase nos dados e na análise da judicialização, com vistas a compreender o fenômeno aqui discutido.

1. SEPARAÇÃO DOS PODERES

1.1 O Sistema de Freios e Contrapesos e a sua existência na Constituição Federal de 1988

O Sistema de Freios e Contrapesos ou *Check in Balance* surge, em primeiro ponto, ainda que difícil a sua precisão histórica, sob momentos distintos. Conforme Garvey e Aleintkoff (1991), citados por Maldonado (2001, p. 16-18), o contrapeso (*balance*) tem seu surgimento registrado na Inglaterra, com o balanceamento dos projetos advindos da Câmara dos Comuns à Câmara dos Lordes, com intuito de conter as inúmeras pressões legislativas em resposta aos clamores populares contra a nobreza. Consentaneamente, do modelo inglês retira-se dois importantes institutos para a concretização dos freios e contrapesos ali exercitados: o veto e o impeachment, concebidos, respectivamente, como modo de apuração legislativa, excluindo o Rei do processo de elaboração e votação legislativa, tendo este somente o poder de controle e, por último, o controle parlamentar sobre o Rei em virtude de atos de seus Ministros.

Em contrapartida, os freios (*checks*), salutares para a contenção dos prováveis e existentes abusos, restaram evidenciados na história, precipuamente, na atenção do Judiciário sobre os atos do Poder Legislativo, em sua importante missão constitucional de controle, realizando o exame de conformidade destes atos com as leis fundamentais do Estado. Como paradigmático caso, conforme autores que estudam o tema, tal instituto tem seu possível nascimento diante das discussões do caso americano Marbury x Madison, quando o Juiz Marshal emitiu entendimento no caso e concretizou a necessidade deste controle para a manutenção da harmonia entre os Poderes. Isso reforça o que fora desenvolvido por Montesquieu, pondo o

sistema de freios e contrapesos na esteira dos principais princípios institucionais a revelar o substrato axiológico da separação dos poderes (MALDONADO, 2001, p. 7).

Partindo destas visões e outras apontadas pela doutrina, fato é que tanto os freios, traduzidos na possibilidade de real impedimento de uma tomada de decisão, ação ou veto por parte de um Poder para com o outro, controlando-o ou interrompendo ações disruptivas, quanto os contrapesos, mecanismo capaz de equilibrar as competências dos Poderes e suas funções, sem que haja sobreposições, funcionam como um meio eficaz de controle político e de equilíbrio, salutar ao cumprimento e submissão destes aos ditames constitucionais ora contidos nos ordenamentos jurídicos pátrios que os incorporam (CAMARGO, 2017, p. 34-39).

Em síntese, o sistema revelou-se como importante instrumento constitucional para a manutenção do equilíbrio institucional e político, revestindo-se de um aprimoramento necessário diante dos objetivos formulados anteriormente nas teorias diversas das Separações dos Poderes. Obtendo contextos e significados distintos, apesar de comumente citados em conjunto, partem de premissas distintas, estando os freios ligados à possibilidade de neutralização de ações desconformes por outros Poderes e, já o contrapeso, significado no balanceamento ou contrabalanceamento com vistas a equilibrar determinadas decisões por um Poder em face da análise e participação dos demais. (CAMARGO, 2017, p. 31-37)

Brevemente superadas as exposições acerca do desenvolver e a concretização deste importante sistema de controle, resta-nos adentrar à sua aplicabilidade no contexto do Brasil, como foco na Constituição da República Federativa de 1988, a fim de entender de que forma ocorre esse controle em nosso ordenamento jurídico constitucional contemporâneo. Vejamos adiante.

O desenvolvimento da teoria ora abordada no contexto brasileiro possui um longo processo, desde 1824, com o surgimento do primeiro texto constitucional outorgado pelo então Imperador do Brasil, Dom Pedro I. Nesse primeiro momento, surge um texto com menções a quatro Poderes: Moderador, Legislativo, Executivo e Judicial. Eles comportariam a estrutura da divisão de poderes estatais, concentrando as competências descritas no Poder Moderador e no Executivo, ambos nas mãos do Imperador. Com a proclamação da República, promulgou-se, em 24/02/1981, a

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Com ela, além da forma de governo adotada, encontra-se latente a concretização da Tripartição dos Poderes, conforme fora proposto por Montesquieu, em Executivo, Legislativo e Judiciário, com suas respectivas funções. (LEITE, 2019, p. 1-5)

Já durante o período Vargas tivemos a promulgação de duas Constituições, nos anos de 1934 e 1937. A Carta Constitucional de 1934 institui um constitucionalismo social, sob os moldes da República de Weimar, cuja separação dos poderes restou como definido por Dom Pedro I. Em 1937, com a promulgação da Constituição chamada “Polaca”, apesar da manutenção dos três poderes anteriormente propostos, houve a dissolução das Casas Legislativas da União, Estados e Municípios, destinando ao Poder Executivo Federal larga ampliação de competências, deturpando, por consequência, a Teoria da Separação de Poderes, o que somente findou no governo de Eurico Gaspar Dutra, quando este reintroduz a democracia aos moldes materiais, com o advento da Constituição de 1946, com um extenso rol de direito e garantias fundamentais e, precisamente, o equilíbrio entre os poderes. Posteriormente, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, mantiveram a Tripartição no texto da Carta Maior (LEITE, 2019, p. 1-5).

Contemporânea, a Carta Constitucional Brasileira de 1988, além de consolidar a democracia e um extenso rol de direitos fundamentais, individuais e coletivos, traz consigo os seguintes dispositivos:

TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o **Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**”

Título IV

Da Organização dos Poderes

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - **a separação dos Poderes;**

IV - os direitos e garantias individuais.” (Brasil, 1988, Art. 2º e Art. 60, grifo nosso)

Temos, diante disso, a consagração da separação dos poderes de maneira explícita e preservada enquanto cláusula pétrea. Tal inclusão nos impele à necessidade de existência de harmonia e, sobretudo, de uma crucial independência entre os mesmos, conforme se percebe pela rápida leitura da redação supracitada. Além disso, qualquer reforma ao texto constitucional deve levar em conta a impossibilidade de ser objeto de deliberação propostas de emendas à Constituição cujo pretexto extingue o aludido princípio estampado no art. 2º da Carta.

As divisões de Poder, por consequência, sabendo-se da determinação constitucional dos órgãos, estando sob a capa protetora do Estado Democrático de Direito, entregam-se à máxima do controle entre os Poderes, como anteriormente discutido, em face do sistema de freios e contrapesos.

As repartições de funções elencadas por esta mesma Constituição (o que será objeto de discussão adiante) advém dos anseios de imposição de limites aos designados, com vistas a não supressão das atribuições ou usurpação de competências, traduzindo-se numa forma equilibrada de atribuição de funções típicas e atípicas, com fiscalização e controle recíprocos, tendo sempre como parâmetro a independência e harmonia.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, conforme apregoa Maldonado (2001, p. 18), citando Neto (1989), expõe as quatro possibilidades de exercício do sistema de freios e contrapesos, revestidos: a) no controle de cooperação, quando um Poder age em cooperação ou coparticipação com os demais; o controle de consentimento, quando exerce função atípica para satisfazer uma condição prevista na Constituição, com o posterior consentimento dos demais; o controle de fiscalização, quando desempenhado em vigilância acerca dos atos de outro Poder e, por último, o controle de correção, quando um Poder sustar, de forma total ou parcial, atos de outro, Poder.

Na prática, o comportamento constitucional do uso do controle de freios e contrapesos entre os Poderes se expressaria, por exemplo, no poder de veto. Basta se observar o controle do Executivo em relação ao Legislativo, conforme autorização expressa da Constituição, em seu artigo 66, § 1º. Já o controle do Poder Executivo em relação ao Judiciário encontra-se definido na fiscalização deste, conforme previsão no § 4º do artigo 103, no que tange à propositura de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, quando identificada controvérsia, na aplicabilidade normativa, aos parâmetros do artigo 14, III, da Lei nº 9.868/1999. (MALDONADO, 2001, p. 19)

Com relação ao controle exercido pelo Poder Judiciário para com o Legislativo, encontramos um dos maiores exemplos no Controle de Constitucionalidade, ferramenta utilizada quando há produção normativa desconforme à Constituição, ocorrendo o mesmo em se tratando do controle deste para com o Executivo, além da possibilidade contida no parágrafo único do artigo 52 da CF, quando este preside, no Senado Federal, sessão de julgamento do Presidente e Vice-Presidente nos crimes de responsabilidade. (MALDONADO, 2001, p. 20)

Por fim, mas não menos importante, temos as possibilidades de controle do Poder Legislativo em relação ao Executivo, uma vez estando no seu exercício de legislar e fiscalizar concedido pela Carta Magna de maneira ampla. Há inúmeros exemplos contidos nos diversos incisos do artigo 49, a exemplo da sustação dos efeitos de normas exaradas por aquele, via Decreto Legislativo (V), julgar suas contas e fiscalizar seus atos (IX e X) e autorizar referendos ou plebiscitos (XV). Quanto ao controle do Legislativo sobre o Judiciário, este reside na possibilidade de deliberações

de iniciativas daquele Poder quando passam pelo crivo de aprovação deste e, além disso, quando da possibilidade de instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar a atuação daquele (MALDONADO, 2001, p. 21).

Diante de todo o exposto, percebe-se que o modelo constitucional apresentado se alinha muito bem ao desenho institucional de prevalência do sistema de freios e contrapesos sobre as diversas e possíveis relações entre os três poderes constituídos. Sem dúvidas, preocupou-se o constituinte em dar bases sólidas para a concretização e efetivação da separação dos poderes, de maneira concreta e harmônica. A seguir, estudaremos as competências e funções típicas e atípicas de cada um destes Poderes da União, à luz da Constituição.

1.2 O Poder Executivo, Legislativo e Judiciário da União na Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 elencou, conforme vimos, três Poderes da União, independentes e harmônicos entre si: Executivo, Legislativo e Judiciário. Concebidos sob a ótica dos freios e contrapesos, possibilitou, abertamente, a legítima interferência de um para com o outro, dentro dos limites previstos na Lei Maior. Infere-nos, além desta importante correlação histórica e jurídica dos princípios, como feito, abordarmos as competências e atribuições designadas para o exercício da atividade estatal, a começar pelo Executivo.

O Poder Executivo, pela primeira vez, nasce com independência de funções com o advento da Constituição promulgada após a Independência e instauração da República no Brasil, em 24 de fevereiro de 1891. Em seu art. 41, inaugura as disposições de exercício, o qual seria desenvolvido pelo Presidente da República, mediante eleições junto à nação. Estas disposições permaneceram com as Constituições que se seguiram, inclusive durante o período em que esteve em vigor a Emenda Constitucional n.º 1, até a atual CF, com um rol extenso de funções, atribuições e responsabilidade (MORAES, 2020, p. 143).

Estando atribuídas as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, ao Poder Executivo são confiadas práticas de exercício de governo e de administração, mediante o auxílio de agentes denominados Ministros de Estado, exercitadas na pessoa do Presidente da República e, em sua ausência, o Vice-Presidente, representantes deste Poder e escolhidos pela via eleitoral no sistema majoritário para o desempenho de quatro anos de mandato, com a plena capacidade de ordenar e executar atos burocráticos e de organização militar, os quais lhe competem por natureza legal (MORAES, 2020, p. 454).

Dentre as principais atribuições designadas pelo constituinte originário ao Presidente da República, estão elencadas no art. 84 as competências ou funções típicas, algumas importantes ao nosso estudo, relativas à nomeação e exoneração de seus Ministros (inciso I) e com auxílio destes a direção superior da Administração Federal (II), em matéria legislativa a iniciativa de algumas propostas legislativas quando de sua competência (III), a sanção, promulgação, publicação e expedição de decretos e regulamentos, bem como veto aos projetos de lei, de maneira total ou parcial, por seu crivo e análise (IV e V), dentre outras atribuições de extrema importância à conjuntura da organização do Estado e à função administrativa, executando as políticas públicas e contribuindo ao bom andamento da máquina administrativa.

Além destas competências, há aquelas denominadas atípicas, ou seja, as que, em tese, por natureza, originalmente pertencem aos demais Poderes, mas que o Executivo poderá se utilizar para contribuição ou andamento de suas atividades, como as leis delegadas, as medidas provisórias (arts. 62 e 68 da CF) e os julgamentos administrativos, dentro de suas esferas de fiscalização da atividade privada. Por fim, é importante destacar que, em virtude de sua importância, há previsão expressa no art. 85 da Constituição no sentido de impor um rol de hipóteses de responsabilização do Presidente da República nos crimes de responsabilidade (FERNANDES, 2018, p. 1181-1233).

O Poder Legislativo, por sua vez, aos moldes definidos pela Constituição, apresenta-se com um Congresso Nacional sob a forma bicameral, cuja composição se dá por 513 Deputados Federais, eleitos por seus respectivos estados para as cadeiras da Câmara dos Deputados, com mandato de 4 anos, representando

proporcionalmente o povo e, além destes, são eleitos 81 Senadores para composição do Senado Federal, com mandato de 8 anos, pelo sistema majoritário.

Assim como o Poder Executivo, o Legislativo possui funções típicas e atípicas. Precipuamente, enquanto função típica, temos a atividade legiferante das Casas, qual seja, a criação ou elaboração de leis, como designado nos arts. 59 a 69 da CF/88, além de exercerem a atividade fiscalizatória através das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º), a fiscalização das contas com auxílio do Tribunal de Contas da União e as do Presidente da República (arts. 70 e 49, IX), bem como os atos do Poder Executivo, por qualquer de suas casas (art. 49, X). Já quanto às funções atípicas, temos as administrativas e de organização das Casas e suas respectivas funções em se tratando de julgamentos (arts. 51, IV, 52, XIII e 52, I e II, respectivamente), conforme discutimos anteriormente (FERNANDES, 2018, p. 1017).

A nossa Constituição também definiu as competências de cada uma das Casas, de maneira privativa. Nesse sentido, em seu art. 51, incisos seguintes, elenca as diversas competências atribuídas à Câmara dos Deputados, como a instauração de processo contra o Presidente e Vice-Presidente da República, a tomada de contas do Executivo, se não apresentadas ao Congresso Nacional, a elaboração de seu regimento próprio, a elaboração de requisitos administrativos internos como organização, funcionamento, cargos, empregos e funções, bem como a eleição dos membros do Conselho da República.

Quanto ao Senado Federal, a disposição constitucional elencou uma série extensa de competências privativas em seu art. 52, cujas principais concentram-se na possibilidade de processamento e julgamento do Presidente e Vice-Presidente da República nos seus crimes de responsabilidade, além dos Ministros de Estado e comandantes das Forças Armadas, processar e julgar Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União, nos seus crimes respectivos e, dentre outras, a sabatina de indicados aos Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e demais elencados por lei própria.

Retornando ao ponto crucial de nossa discussão, a atividade legislativa, conforme redação do art. 48 da CF, será exercida pelo Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, tendo estas duas Casas a possibilidade de iniciativa e revisão (uma para com a outra) diante de matérias que competem à União legislar como os relativos ao sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, o importantíssimo plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, matéria financeira e todas as outras correlatas, além de deliberar sobre acordos e tratados internacionais, autorização de declaração de guerra pelo executivo e a sustação de atos deste, quando eivados de vícios ou incompetência. (FERNANDES 2018, p. 1100-1110)

Para tanto, funcionam as Casas por legislaturas, sempre tomando por parâmetro os mandatos dos Deputados Federais (4 anos, uma legislatura) e dos Senadores (8 anos, 2 duas legislaturas), as quais trabalham pela divisão de sessões legislativas ordinárias, em dois períodos legislativos em 1 ano, sempre iniciando no dia 02/02 e finalizando no dia 12/07, retornando no dia 01/08, terminando no dia 22/12, via de regra.

Quanto ao seu funcionamento interno, organizam-se em sessões legislativas ordinárias e extraordinárias, com quórum e deliberações específicas, com comissões que, em tela, funcionam como espaços de discussão e aprimoramento normativo, podendo ser instituídas de maneira permanente e temporária, bem como aquelas específicas para discussão mista entre as casas e com fins de inquérito parlamentar, realizando plenamente suas atribuições constitucionais e regimentais (FERNANDES, 2018, p. 1017-1110).

Com dinâmica distinta dos demais, o Poder Judiciário ressurgiu com independência após um longo período da história sob submissão a regimes intervencionistas autoritários. Baluarte para concretização dos anseios definidos pela Constituição como os direitos fundamentais e dentre outras normas definidoras de garantias plenas ao povo brasileiro, assume o importante papel entre os Poderes políticos para efetivar as conquistas sociais, coletivas e individuais contidas naquele texto e nas normas infraconstitucionais (DONATO, 2006, p. 13-35).

Para tanto, sua estrutura é composta por um conjunto de órgãos estaduais e federais que exercem a jurisdição e propõem a solução dos conflitos ora trazidos à discussão. Em síntese, temos a criação, em conformidade com o art. 92 da CF, dos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal e seus juízes, os Tribunais Regionais Federais e seus juízes, para discussão de matérias cujo escopo envolve a União e dentre outros crimes de sua atribuição, os Tribunais Regionais do Trabalho e seus juízes, Tribunais Regionais Eleitorais e, como instâncias superiores, o Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar, e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, restando a última instância recursal em matéria constitucional, o Supremo Tribunal Federal – STF. A Constituição elenca, ainda, funções e instituições essenciais à Justiça, trazendo ao cidadão diversas oportunidades de defesa de seus direitos diante deste Poder, através do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Ordem dos Advogados – OAB (VIZEU, 2013, p. 1016 - 1038).

Atuando em diversas esferas da sociedade, quando impulsionado, pretende-se a resolver questões de todas as ordens materiais e processuais elencadas nos diversos e esparsos códigos e leis infraconstitucionais, além de as de ordem constitucional, assegurando o pleno respeito aos direitos e liberdades individuais, promovendo a justiça e a resolução dos conflitos diversos, garantindo a inviolabilidade da liberdade dos cidadãos. Suas atribuições estão previstas conforme a jurisdição desempenhada, compreendida entre os limites territoriais aos quais se possam abarcar o dizer o direito por estas, conforme narram os arts. 108, 109 (Justiça Federal comum), art. 114 (Justiça do Trabalho), art. 118 a 121 (Justiça Eleitoral) e art. 125 a 126 (Justiças Estaduais), ambos da Carta Maior. Já a competência do Superior Tribunal de Justiça, está prevista nos art. 105 da CF.

De todos esses tribunais elencados, o de maior importância ao presente feito e discussão é o Supremo Tribunal Federal, a mais alta Corte do Judiciário brasileiro, exercendo as atribuições de Suprema Corte e de Corte Constitucional, resguardando a Constituição em todos os seus liames objetivos e subjetivos, não permitindo que qualquer oportunidade de ameaça ou lesão a direitos expostos seja concretizada, sobretudo os seus princípios estruturantes, como a necessária separação dos Poderes, conforme discutido por nós (VIZEU, 2013, p. 1024)

Composto por 11 (onze) Ministros, uma vez escolhidos pelo Presidente da República, dentre cidadãos brasileiros com mais de 35 (trinta e cinco) anos e menos de 65 (sessenta e cinco) anos, revelados o notório saber jurídico e ilibada reputação, após sabatina no Senado (órgão com esta competência, conforme discutimos), o STF é dotado de competências tanto originárias quanto recursais para desenvolver de suas atividades. A Magna Carta, em seus arts. 102, 103, § 2º, 34, VII, e 36, III, elencam diversas competências originárias do STF, como processar e julgar as ações de controle concentrado e difuso, conforme veremos posteriormente, as infrações comuns do Presidente e Vice-Presidente da República, membros do Congresso Nacional e Ministros de Estado, bem como do Procurador-Geral da República, além de revisão criminal, conflitos entre os entes federativos e extradição, entre outras importantíssimas contidas no extenso art. 102 da CF (FERNANDES, 2018, p. 1241-1424).

Assim, enquanto instituição de Estado, com diversas competências e atribuições, recebe a importante missão de moderação das vontades dos demais Poderes, quando extrapolados os limites compactuados, servindo como órgão de integração e manutenção da exata compreensão das linhas da Constituição, assumindo o STF um protagonismo cada vez maior no apaziguamento dos conflitos existentes. No próximo capítulo abordaremos a judicialização da política, indicando como o fenômeno, que está na ordem do dia, se processa.

2. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

2.1 O Processo Legislativo, partidos políticos e a recorribilidade ao Supremo Tribunal Federal

Conforme tratamos quando versamos a respeito das atribuições típicas dos Poderes, entendemos que, para os mesmos, a capacidade de legislar seria precípua do Poder Legislativo, sem exclusão da possibilidade de iniciativa dos demais, dentro dos limites de iniciativas definidas pela Constituição, elencados nos títulos de suas competências. Ainda, de maneira pragmática e instrutória, a Constituição Federal trata em capítulo específico dos sujeitos que podem compor iniciativa de leis

complementares e ordinárias, legitimando aos membros das duas Casas Legislativas Federais (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Congresso Nacional, ao Presidente da República, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos demais cidadãos brasileiros a iniciativa de proposições legislativas.

Notadamente, para que estas iniciativas obtenham o caráter legal e prossigam com validade diante do ordenamento jurídico, manifesta é a necessidade de existência de atos ordenadores ou instrumentais aos quais, quando impulsionados, a convalidem diante da apreciação entre Poderes, fazendo passar pelo crivo de análise e apreciação, o qual, por natureza, reservam suas discussões diante do Poder Legislativo, em suas Casas deliberativas.

Para esse conjunto de atos ordenados deu-se o nome de Processo Legislativo, instrumentalidade elencada no art. 59 da CF, cuja finalidade ensejará na produção de um conjunto de proposições normativas essenciais ao desenvolvimento da sociedade como um todo, através da elaboração de Emendas à Constituição, Leis Complementares, Ordinárias, Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções. Todos esses arcahouços possíveis de produção legislativa, obrigatória e necessariamente passarão diante de cada um destes atos definidos pelo processo legislativo.

Tais proposições elencadas anteriormente recebem o nome de espécies normativas primárias, uma vez que contidas no texto constitucional. Nesse sentido, leciona Fernandes (2018, p. 1130):

(...) “Portanto, essas espécies são denominadas como “constitutivas de um direito novo”, ou seja, normas que trazem algo de novo ao ordenamento, daí serem chamadas de espécies normativas primárias, diferenciando-se das espécies normativas secundárias (como os decretos regulamentares editados pelo Poder Executivo), que não são elaborados em nosso processo legislativo”.

Diante disso, tais espécies estão à disposição de elaboração por alguns sujeitos como já mencionado anteriormente, o que nos revela que, diante dessa

instrumentalidade ordenada, mister é saber quais são os seus legitimados e se essa competência resta privativa ou concorrente.

Como já é de nosso conhecimento, a iniciativa de leis complementares e ordinárias é de qualquer membro dos Poderes, inclusive do Procurador-Geral da República e dos cidadãos brasileiros, conforme expresso no art. 61 da CF. Ainda, existem proposições normativas que são de competência privativa de um dos sujeitos elencados, como a do Presidente da República em matérias descritas no § 1.º do mesmo artigo e em seus incisos I e II, e art. 128, § 5.º, bem como os decorrentes de organização do Ministério Público, pelo Procurador-Geral da República.

Bernardo Gonçalves Fernandes (2018, p. 1031-1035) elenca, de maneira sucinta, os diversos aspectos necessários a proposições destas iniciativas, quando apresentadas nas Casas legislativas para sua deliberação e aperfeiçoamento. Evidentemente, cada uma destas proposições recebem um rito distinto, a depender da natureza de suas deliberações. Temos, por conseguinte, os processos legislativos sob os ritos ordinário (quando produzidas leis ordinárias), sumário (com maior celeridade) e o processo legislativo especial (quando são objeto de deliberação emendas à Constituição, leis complementares ou delegadas, medidas provisórias e decretos legislativos, dentre outros).

Quanto a suas fases, temos: a iniciativa, quando deflagradas pelos agentes legitimados, seja de maneira privativa, concorrente, conjunta ou vinculada; a constitutiva, quando a proposição tramita e é discutida internamente em suas comissões e deliberações; e por fim, a fase executiva, quando deliberada pelo Executivo, com possibilidade de veto total ou parcial, restando a sua pessoa a sanção, promulgação e publicação, tornando-a pública ou existente no ordenamento jurídico (MORAES, 2020, p. 701-719)

Sem adentrarmos às especificidades de cada um destes e do próprio processo legislativo, pela síntese descritiva apontada até o momento, compreendemos a grandiosidade da responsabilidade do Poder Legislativo diante disso, uma vez que a ele foi designado utilizar deste percurso instrumental chamado de processo legislativo para ordenar os trabalhos e realizar suas respectivas atribuições através de sua organização interna, visto que, ainda que não falado, se compõe de Comissões

diversas deliberativas até sua aprovação em plenário, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, ambas as casas iniciadoras e revisoras de proposições originadas de uma ou outra.

Evidentemente, existem diversos atores que participam deste processo, com incumbência do exercício da atividade parlamentar, atribuição esta entendida como um conjunto de responsabilidades diversas naquele Poder, além das legislativas, cuja competência foi dada através de um processo eleitoral, via legitimadora de suas representatividades. São, pois, eleitos diversas pessoas políticas, de diversos partidos que, naquela arena, realizam as funções atribuídas, de todas as ordens, no que lhes compete – os parlamentares (BENETON, 2020, p. 180-185).

Nessa esteira, adentram os partidos políticos, essenciais às deliberações e discussões, uma vez membros deste Poder, congregando nas Casas uma pluralidade de pautas econômicas, sociais, expostas sob suas ideologias diversas, fazendo diuturnamente o que chamamos de política e percorrendo as capilaridades do processo legislativo na arena parlamentar, numa dinâmica intensa, Beneton (2020, p. 190) assim classifica essa relação:

“A proximidade entre os partidos políticos e o processo legislativo pode ser traduzida como o encontro das águas díspares nas fases do processo legislativo (...) Na verdade, é o encontro das águas díspares, ou, o pluralismo político, mais o princípio da colegialidade, que caracteriza os Parlamentos com toda a sua intensidade, quer seja esta instensidade alta, média ou baixa, a significar os embates políticos antagônicos no seio do Legislativo, valendo-se não só da retórica própria dos discursos políticos, mas, também, dos instrumentos jurídico-regimentais para acentuar, amenizar ou obstar os debates e, sobretudo, as deliberações, momento ápice de todos Parlamentos, ou órgãos colegiados.

A atividade parlamentar, diante disso, compõe-se da efetiva participação nas ações atribuídas pelo respectivo Regimento, além das presenças em Comissões Permanentes, temporárias, lideranças de bancadas ou partidárias, blocos de minoria ou maioria parlamentar, além de outras lideranças como as de governo e cargos administrativos compostos pela Mesa Diretora, órgão responsável por esta competência, assegurando a organização dos trabalhos e a pauta das Casas.

É, portanto, nesse encontro que os entrelaces políticos são satisfeitos, confrontados ou debatidos, com a conseqüente absorção de diversos interesses pelos partidos, tudo isso, durante a marcha do processo legislativo que, por força regimental, transcorre-se conforme o rito adotado, seguindo para suas respectivas Comissões deliberativas, a depender do tema tratado na proposição, se apensado a projeto preexistente ou se efetuada emenda com fins de aprimoramento.

Os arts. 12 e 13 da Lei nº 9.096 de 1996, além de regulamentar a atuação dos partidos políticos, afirma que “*o partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei*” e que, para além disso, possuem estes o “*direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles*”, logo, são esses representantes que acaloram o debate das proposições, com participações de maior e menor intensidade, a depender das agremiações ou formações de blocos para acordos (BRASIL, 1995, art. 12 e 13).

Evidentemente, a atuação ou participação parlamentar na construção legislativa encontra diversos percalços. O processo envolve um conjunto de acordos e estratégias políticas, desde a fase de iniciativa à sanção executiva. Submeter, pautar, atuar e aprovar uma proposição requer dedicação do parlamentar em suas articulações, seja com os pontos nos quais defenda sua relevância, seja na identificação dos contrários aos seus interesses ideológicos, quando da proposta de iniciativa de outros parlamentares ou dos demais Poderes.

Apesar de legítima, necessária e impositiva, a atividade parlamentar em prol da defesa ou discordância dos interesses pautados, sejam eles distintos, sejam consensuais, não é uma tarefa fácil. Diante de uma extensa pluralidade político-ideológica, a intensa tarefa de conciliação de intentos durante a marcha processual-legislativa é fator crucial para a concretização dos intentos postos, com o conseqüente êxito na propositura ou derrubada *a contrario sensu*. Evidentemente, no conjunto

dessas estratégias, os grupos minoritários, entendidos como aqueles partidos e parlamentares que não fazem parte das coalizões governistas ou de blocos da maioria, costumam se utilizar de diversos meios para que possam ser ouvidos ou que, ao menos, participem das discussões. Escossia (2018), ao citar as referidas estratégias, aos moldes da observação de Gabriella Maria Lima Bezerra (2014), apresenta o seguinte catálogo de ações comumente utilizadas:

I) votação nominal; II) obstrução parlamentar legítima; III) DVS; IV) emendas; V) mudança de pauta; VI) Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI); VII) solicitação de investigação ao Tribunal de Contas; VIII) requerimento de informação; IX) convocação de Ministros de Estado; X) audiências públicas; XI) propostas de fiscalizações e controle; XII) ações diretas de inconstitucionalidade. (ESCOSSIA, 2018, p. 80 apud BEZERRA, 2014, pp 1-21; p. 14)

Tem-se, conforme narrado, um conjunto de instrumentos dispostos que, mediante pesquisa, foram identificados como os mais utilizados durante e após o devido curso do processo legislativo. A título de entendimento, abordaremos alguns destes, a fim de contextualizar a sua utilização.

A votação nominal, como o próprio nome sugere, é a possibilidade de evidenciar os posicionamentos dos parlamentares sobre as proposições votadas, no todo ou em partes, sejam eles favoráveis ou contrários, diferenciando-se da votação simbólica ou as de caráter secreto, expondo, desta forma, os pares, possibilitando a potencial modificação de intenção de votos, ante a possibilidade de visibilidade de posicionamento, uma maneira importante de captação da atuação dos deputados ou senadores. Já a obstrução, por sua vez, revela-se na possibilidade de impedir os trabalhos legislativos, protelando-os ou utilizando-se de instrumentos que dificultem a aprovação de alguma medida, declarando os parlamentares em obstrução, o que, conseqüentemente, faz cômputo de ausência dos mesmos, ainda que presentes (BEZERRA, 2017, p. 10-11).

Os Destaques de Votação em Separado (DVS) são requerimentos contidos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 161, e nos arts. 312 e 313 do Regimento do Senado Federal. Tal dispositivo possibilita que a proposição seja

votada com especial atenção a partes dispositivas em separado, possibilitando votação própria destas, em destaque, saindo da regra de votação da proposição como um todo. Artifício utilizado por minorias parlamentares para garantir melhores oportunidades de ganhos na arena ou possíveis obstruções. Já que citamos, entende-se por obstrução a tática de esvaziamento das sessões de votação, tanto em comissões quanto em plenário, no intento de tornar inviável a discussão ou votação de propositura (ESCOSSIA, 2018, p. 80).

Quanto às Emendas Parlamentares, atividade essencial para a junção dos interesses diversos em uma proposição, quando do confronto legislativo ou aperfeiçoamento, é um importante instrumento que garante a probabilidade de êxito e votação de uma proposição, uma vez ajustadas as diversas realidades político-ideológicas, sendo utilizadas tanto pelos governistas quanto pela oposição, cuja ideia resguarda sentido na alteração parcial do texto original, a cada relatoria em Comissões nas quais passam os Projetos, e, em oportunidade posterior, em Plenário, diante das hipóteses regimentais dispostas.

Os requerimentos de informação, possibilidade contida nos Regimentos Internos das Casas, como no caso do art. 114 do Regimento da Câmara dos Deputados, conferem a oportunidade de manifestação dos Deputados ou Senadores sobre a possibilidade de requisição de informações, esclarecimentos, retirada ou inclusão de proposições em votações, discussão de propostas, entre outras hipóteses contidas num vasto rol de possibilidades. Um instrumento muito utilizado pelos partidos, uma vez que possibilita a inclusão ou retirada de proposições em pauta para discussão em momento oportuno, podendo serem usados com efeito protelatório (ESCOSSIA, 2018, p. 87).

Por fim, temos a Judicialização da Política, indicada, diante de nossas hipóteses, como último ou estratégico recurso dos parlamentares na tentativa de barrar a tramitação de proposta ou proposição e sua conseqüente aprovação, enfraquecimento ou midiatização do debate, diante da inoperabilidade dos instrumentos que discutimos, oportunidade em que iremos nos debruçar adiante, com discussões e dados trazidos, mediante o uso de instrumentos de controle constitucional previstos na Constituição Federal, muito utilizados em diversos casos,

e sobretudo pela oposição, seja em projeto de lei de iniciativa do Congresso, seja do Executivo Federal.

Evidentemente, em se tratando dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e suas Mesas, há comando constitucional que possibilita sua recorribilidade ao Supremo Tribunal Federal no art. 103, o que os torna legitimados universais na propositura de ações constitucionais como as de controle concentrado, conforme aprofundaremos no capítulo subsequente. Por hora, iremos nos debruçar no fenômeno da judicialização da política.

2.2 Distinções Essenciais entre Ativismo Judicial e Judicialização da Política

O Poder Judiciário brasileiro vem conquistando cada vez mais espaço nas discussões sociais, políticas e econômicas em nosso país. Na contemporaneidade, diversos são os temas que encontram caminho fértil dentro das linhas de suas competências para o debruçar decisório das Cortes, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição e principal ator no que diz respeito às diversas pautas que a ele são levadas, conforme se percebe no acompanhar da rotina de julgamentos. É certo que, nesta esteira, mediante as diversas questões de ordem política e jurídica, há distinções que revelam a essência valorativa destes julgamentos, por trás do que se evidencia do puro julgar do magistrado.

Nesse sentido, é de nosso conhecimento que as questões debatidas no STF fogem da tônica puramente juridico-processual, mas adentra, de maneira paradigmática, à decisões e temas em matérias politizadas, como no julgamento da ADI 3510, em que declarou a constitucionalidade do art. 5º da Lei de Biossegurança, disciplinando as pesquisa com células-tronco embrionárias, e a ADC 12, quando declarou a constitucionalidade da Resolução nº 7 de 2005, do Conselho Nacional de Justiça, com a consequente vedação ao nepotismo, e dentre outros, revelando-se, numa análise acurada, a presença de dois fenômenos que, apesar de distintos, são comumente associados de maneira sinônima: o ativismo judicial e a judicialização da política (FONSECA; COUTO, 2018, p. 826).

Autores como Barroso (2009, p. 7) evidenciam o surgimento do fenômeno do ativismo judicial a partir das decisões da Suprema Corte Norte-Americana, desde a paradigmática decisão sobre o tema da segregação em 1954, que balizou litígios que faziam referência à igualdade entre homens e mulheres, negros e negras daquele país, em se tratando da combatida norma que impunha uma necessária separação racial espacial nas escolas, mas com igualdade. Gomes (2009, p. 1-2) afirma que o termo ativismo judicial foi referido pela primeira vez em 1947, pelo jornalista norte-americano Arthur Schlesinger, também em menção às decisões da Suprema Corte, caracterizado pela interpretação garantista dos preceitos constitucionais, em favor de direitos sociais ou econômicos.

Apesar de existirem controvérsias, o ativismo judicial estaria associado às intensidades de participação do Judiciário com o objetivo de alcançar os objetivos constitucionais, possibilitando a sua concretização, com interferências maiores, se comparadas com os outros Poderes. Barroso (2009, p. 8) ainda, elenca algumas condutas ativistas que podem ser detectadas, como a aplicação da Constituição em casos nela não previstos, dando interpretação além do abrangido anteriormente pelo legislador, ademais da declaração de inconstitucionalidade de atos normativos do Legislativo e imposição de condutas aos demais poderes em algumas matérias, como a possibilidade de perda do mandato parlamentar.

Complementam Fonseca e Couto (2018, p. 828-830) que a postura ativista se utiliza das oportunidades de exercício da possibilidade ou poder de ampliar determinados aspectos políticos, decidindo o magistrado de maneira política no âmbito judicial, influenciado por determinadas convicções de diversas ordens, como no caso da ADC12 (vedação ao nepotismo), criando hipóteses antes não vistas nos dispositivos normativos, sem suficientes debates externos ao Judiciário, interpretando a extensão os ditames constitucionais ou infraconstitucionais.

No mesmo sentido, salienta o Ministro Luis Felipe Salomão:

O ativismo relaciona-se ao comportamento dos juízes. Significa conduta que desborda da atuação puramente técnica e judicial. A interpretação ocorre de maneira expansiva. Assemelha-se ao que a nova - e não tão reconhecida no meio acadêmico - doutrina constitucionalista denomina de pós-positivismo

(ou neoconstitucionalismo, a depender do ângulo), consistente na ideia de que o magistrado age sob a alegação de defesa da ética, para garantir direitos e o próprio funcionamento da sociedade. (SALOMÃO, 2018, p. 1)

Diante destas conceituações, encontramos inúmeras decisões do STF que trazem consigo as faces do ativismo judicial, quando a interpretação não prescinde de limites e definições prescritas em textos legais, mas da usual e possível interpretação extensiva, abarcando novas definições ou criando hipóteses, conforme se observa nas decisões tomadas pelo Plenário da Corte no reconhecimento das uniões homoafetivas (ADPF 132/STF), na equiparação do crime de homofobia ao de racismo, na Lei 7.716/89, vide ADO 26/STF e MI 4.733/STF e, entre outros julgados, a discussão da possibilidade de abortamento de feto anencéfalo (ADPF 54/STF).

Com a sedimentação do princípio da Separação dos Poderes nas democracias constitucionais, os instrumentos de freios e contrapesos, garantidores dos controles recíprocos, são postos à dinamicidade da atuação entre os importantes atores institucionais, garantindo a imediata proteção dos direitos previstos na Constituição e, sobretudo, a imposição necessária dos ditames nela previstos, ainda que haja prevalência de ações de um poder sobre outro. Quando esta sobreposição ou divergência potencializa-se ou surgem diante do Poder Judiciário em sua arena de discussão, temos a caracterização da Judicialização da Política. (ZUCCOLOTTO. 2016)

Lenhard (2006, p. 58) concebe o processo de judicialização como a oportunidade de expansão da função judicial mediante o fortalecimento do Estado Social. Evidentemente, nestas linhas, percebe-se a contemporaneidade deste fenômeno, visto a maior dinamicidade dos temas levados à seara dos debates judiciais e o estreitamento, cada vez maior, da política e do direito, uma vez alargadas as suas competências de análise. Tudo isso, surgindo em momento que se sucede à Segunda Guerra Mundial e inaugura-se um período importante nos Tribunais Constitucionais, após a consagração dos Direitos Fundamentais e a defesa do Estado Democrático de Direito.

O mesmo autor, fazendo referência a outros estudiosos com Streck (2002) e Vianna (1999), evidencia importantes pontos para compreensão da jurisdição

constitucional e a conseqüente judicialização da política. Nesse sentido, nesse novo período constitucional, nítida é a percepção de que a postura do magistrado passou a deixar de ser meramente instrumental ou, tão somente, aplicadora da lei, incorporando-se neste a figura do garantidor dos valores fundamentais, invocando a justiça diante da lei, deixando de ser puramente neutro e adentre às questões políticas. Assim ele intervém direta e concisamente, conduzindo-a de maneira que se atenha à concretização das igualdades. (LENHARD, 2006, p. 57-59)

Por definição, nesse sentido, a declarada judicialização estaria prefigurada na resolução, pelo Poder Judiciário, de pautas sociais, políticas ou morais em caráter final, com a conseqüente transferência de poder para as instâncias judiciais, o que nos remete, novamente, ao alargamento ou expansão de sua jurisdição. Isso advém de uma concepção de um Judiciário que se apresenta fortalecido e independente diante dos demais, atribuindo a este, até mesmo pelos próprios agentes políticos, a instância decisória final dos conflitos que dividem espaço no Legislativo, em se tratando das intervenções deste, ou do próprio Executivo para aquele, evitando possíveis desgastes nas relações institucionais. (BARROSO, 2012, p. 15-18)

Barroso (2012, p. 6), ao analisar o assentamento deste fenômeno nas Cortes brasileiras, em especial o Supremo Tribunal Federal, lança a seguinte análise:

(...) No Brasil, o fenômeno assumiu proporção ainda maior, em razão da constitucionalização abrangente e analítica – constitucionalizar é, em última análise, retirar um tema do debate político e trazê-lo para o universo das pretensões judicializáveis – e do sistema de controle de constitucionalidade vigente entre nós, em que é amplo o acesso ao Supremo Tribunal Federal por via de ações diretas.

É fato que tais judicializações são encaminhadas por vários sujeitos legitimados à propositura de ações judiciais frente ao Judiciário; no entanto, em se tratando da vida da política institucional brasileira, figuram como recordistas deste usual método os partidos políticos, uma vez que, diante das várias demandas que passam no curso do processo legislativo e aquelas tomadas em sede de governo, são eles os mais interessados na defesa de interesses, quando confrontados, ou no pontual embate, conforme os níveis de utilidade de seus instrumentos, retirando o debate da arena

política, levando-o às vias do controle de constitucionalidade, oportunidade em que o mérito é decidido conforme o crivo do Poder Judiciário.

Uma vez deflagrada naquela instância decisória, *externa corporis* de suas respectivas Casas, atribuem competência decisória a outro Poder, no caso, ao Poder Judiciário, tornando os interesses partidários em uma ampla discussão judicial, cujo voto pelo deferimento ou indeferimento da querela, à luz da decisão tomada aos moldes constitucionais, restará em ganho ou perda política efetiva para os mesmos.

Por fim, instala-se tal fenômeno diante de instituições ou grupos sociais, representados ou não, que não obtêm o devido sucesso no fortalecimento de suas bases ou intentos diversos no campo dos embates político e, como resume Garapon (1994), citado por Leitão (2006):

O juiz é chamado a socorrer uma democracia na qual “um Legislativo e um Executivo enfraquecidos, obcecados por fracassos eleitorais contínuos, ocupados apenas com questões de curto prazo, reféns do receio e seduzidos pela mídia, esforçam-se em governar, no dia-a-dia, cidadãos indiferentes e exigentes, preocupados com suas vidas particulares, mas esperando do político aquilo que ele não sabe dar: uma moral, um grande projeto” (LEITÃO, 2006, p. 11 apud GARAPON, *op cit*).

Como conclusão das abordagens trazidas, evidentemente nos resta como ponto de partida para a compressão das abordagens o sentido de que o fenômeno do ativismo judicial se revela quando o Judiciário, de maneira concreta, vai além dos das conclusões e interpretações existentes e extrapola os limites de sua atuação, se propondo a estender as interpretações normativas em função do abarcamento de situações antes não elencadas pelo direito, dentro dos liames principiológicos e constitucionalmente dispostos. Já em se tratando da judicialização da política, tal performance se dá na atribuição momentânea de competência ao Poder Judiciário na tomada de decisão sobre temas ou questões remanescentes das relações dos demais Poderes, ainda que não jurídicos, mas que geram repercussões além da instância de julgamento.

Em síntese, como bem afirma Fonseca (2018, p. 851), “judicialização é fato, ativismo é atitude”, o que nos oportuniza concluir que, diante do discutido, enquanto conceito adotado para a presente pesquisa, a judicialização da política se afigura na possibilidade de extensão dos conflitos políticos internos e externos ao Judiciário, sejam eles nascidos no âmbito do próprio Poder ou nas relações entre os Poderes, oportunidade em que exerce este último a competência jurisdicional de dirimir as questões, como última instância.

2.3 A Judicialização no contexto pré e durante a Pandemia da covid-19 (Sars-coV-2)

Em se tratando do foco central de nosso trabalho, abordaremos o fenômeno da judicialização da política, oportunidade em que, a partir deste momento, perceberemos o crescente número de questões sendo levadas ao Poder Judiciário, seja quando conflituosas as questões no interior de um mesmo Poder ou quando versaremos sobre as constantes judicializações provocadas pelo Legislativo em suas questões *interna corporis* e os embates a respeito de proposições cujo desfecho restou ou restaria prejudicial a um grupo de parlamentares, ou quando o Poder Executivo, em suas competências, toma decisões desfavoráveis ao ambiente político-econômico-social.

Conforme apontado nos estudos de Couto e Oliveira (2019, p. 140), há uma crescente utilização do sistema de justiça, ainda que não seja para resolução dos temas propriamente políticos, mas para discutir ou questionar as prováveis falhas ou omissões dos Poderes competentes, quando da tomada de decisão ou ausência desta, seja do Executivo ou do Legislativo, na produção de normas ou na necessidade de edição de atos regulamentadores para efetivação de ações.

Na mesma linha, concluem Taylor e Ros (2008, p. 827), de que o ato de judicializar

“Ihes propiciam retardar ou impedir completamente a implementação de políticas públicas, ou desmerecê-las, ou ainda declarar sua oposição a elas.” Ainda que enquanto hipóteses levantadas, os autores encontram razão quando afirmam que “esses quatro objetivos táticos (retardar, impedir, desmerecer, declarar) podem ser perseguidos tendo por base sólidos preceitos legais (a forte crença de que uma lei é inconstitucional, por exemplo) e também puros fundamentos estratégicos (por exemplo, um esforço para se recorrer da decisão política apesar do claro reconhecimento de que esse mesmo recurso não tenha qualquer base jurídica).”

Estudiosos como Vianna, Burgos e Salles (2007) vêm desenhando, por meio de suas constantes pesquisas, a ocorrência da judicialização por meio de alguns importantes atores institucionais, identificando quatro principais postulantes, numa pesquisa feita com 3.648 ADIs, entre 1988 a 2005, sendo eles os governadores, com 26% das ações impetradas; associações, com 24,9%; procuradores, com 22,2%, e partidos políticos, com 19,8%, o que tem se mantido se observarmos os dados que traremos em momento oportuno. Nesse contexto, têm os partidos, na atualidade, uma maior intensidade de impetrações e utilização da via judicial, visto que mais atuantes no cenário de crises institucionais e políticas (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021, p. 9).

Seguindo esta linha, diversas são as questões que recaíram nos braços decisórios do Judiciário na atualidade. Em se tratando do contexto pré-pandêmico, um dos maiores exemplos que se pode citar sobre a recorribilidade da via recursal, em 2019, foram as discussões acerca do entendimento sobre questões muito relevantes como a eleição à Presidência do Senado Federal. O Supremo Tribunal Federal definiu que a mesma ocorreria por meio de votação secreta, declarando, ainda, a nulidade do processo de votação anteriormente submetido ao plenário, pelo Presidente do Senado, Davi Alcolumbre, que havia definido, por cinquenta votos a dois e uma abstenção, que haveria votação aberta. Uma tensão prévia que revelou uma abertura tumultuada do ano legislativo, onde o STF interveio como solucionador de conflitos políticos.

Um dado importante é que, só em 2019, os partidos políticos ocuparam uma posição relevante no ajuizamento de demandas, chegando a protocolar mais de 48 Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, instrumento majoritariamente eleito enquanto via recursal, representando o terceiro lugar no posto dos legitimados que mais possuem demandas em litígio envolvendo questões políticas e sociais do

cotidiano de sua participação, ficando atrás somente das associações e da Procuradoria-Geral da República, ambas com 85 e 40 ações ajuizadas respectivamente naquele ano, conforme abordaremos em capítulo próprio, colocando em jogo o poder decisório de questões sensíveis nas mãos do Poder Judiciário.

Com o surgimento da Pandemia de Covid-19, instala-se no cenário global uma crise sanitária sem precedentes, chegando no Brasil em meados de dezembro de 2019 e início de 2020, agravando, por consequência, os conflitos de ordem social e política que ensejaram a judicialização de inúmeras demandas advindas do campo político e, não só dele, mas como o das políticas públicas. Partidos de oposição ajuizaram diversas ações no intento de reverter decisões tomadas pelo Governo Federal e outros projetos de iniciativa parlamentar desconformes às pautas por eles defendidas naquele momento, frente ao caos de saúde pública instalado.

Com mais intensidade, 2020 foi palco de diversos embates políticos, tendo o STF firmado protagonismo frente aos desafios que se impuseram, além de os agentes políticos terem encontrado terreno fértil para extensão de seus desafios, colocando-os sob a égide das decisões judiciais. Vivenciamos no cotidiano as repercussões da judicialização da política mediante os vários questionamentos apresentados pelos partidos políticos sob as várias faces de recorribilidade do controle concentrado, sobretudo mediante Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que, por si só, foram maioria, tendo os agentes políticos do Congresso impetrado quarenta e uma ADIs durante o mesmo ano, entre março a novembro do mesmo ano (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021, p. 14).

As ADIs ajuizadas questionam diversos dispositivos regulamentares editados pelo Executivo Federal (60%) e por governadores de estado (35%). Imperam, aí, as manifestações de partidos políticos classificados como minorias dentro do Congresso Nacional, como Partido Democrático Trabalhista (PDT), Rede Sustentabilidade, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista (PSOL), e entre os que não compõem a minoria, o Partido Progressista (PP) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021, p. 15).

Concomitantemente a isso, em 2020, ao final do primeiro biênio o Judiciário foi novamente chamado a decidir, em oportunidade de julgamento colegiado, uma importante questão política, em ação protocolada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sobre a possibilidade de reeleição dos presidentes das Casas. Encerrando a discussão, o STF formulou entendimento de que ambos os anteriores presidentes das duas Casas do Congresso Nacional ficariam impossibilitados de se candidatar, com voto decisivo do Ministro Luiz Fux. Como evidente, prevaleceu o entendimento da Constituição Federal, em seu art. 57, que veda expressamente a recondução de presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal para o mesmo cargo, em se tratando da mesma legislatura.

Agravadas e tensas, as relações entre os Poderes da República restaram em debate decisivo pela Corte máxima do país. Para o bem ou para o mal, Medidas Provisórias como a MP nº 927, que flexibilizava regras trabalhistas, e a MP nº 966, que dispunha sobre a responsabilização dos agentes públicos por atos relativos ao enfrentamento da pandemia ora enfrentada, além de leis importantes, como a Lei nº 13.974 de 2020, que estabelecia a possibilidade de vacinação compulsória, restaram em pauta do Plenário, não do Congresso, mas do Supremo Tribunal Federal, tendo cabido a este delimitar os liames das possibilidades viáveis para a manutenção do equilíbrio das querelas jurídicas e políticas ali elencadas.

Adiante, no capítulo três, abordaremos com dados extraídos do sítio do Supremo Tribunal Federal, o quadro geral de ações impetradas por partidos políticos, além de expressarmos um breve esboço da situação ocorrida com algumas dessas ações no cenário tortuoso e conflituoso apresentado naqueles recentes anos. Por ora, cabe-nos refletir o importante papel do STF diante dos apresentados conflitos institucionais.

2.4 O Supremo Tribunal Federal como importante ator na esteira dos conflitos institucionais

“a cláusula pétrea de que nenhuma lesão ou ameaça deva escapar à apreciação judicial, erigiu uma zona de conforto para os agentes políticos. Em consequência, alguns grupos de poder que não desejam arcar com as

consequências de suas próprias decisões acabam por permitir a transferência voluntária e prematura de conflitos de natureza política para o Poder Judiciário, instando os juízes a plasmarem provimentos judiciais sobre temas que demandam debate em outras arenas. (FUX, 2020, p. 10-11)

Impactante e cirúrgico, o trecho citado acima refere-se ao discurso de posse do Ministro Luiz Fux na Presidência do Supremo Tribunal Federal ocorrida no ano de 2020. Diante de tais palavras, verbalizou a contemporaneidade do papel desempenhado pelo Poder Judiciário na esteira dos conflitos institucionais. Evidentemente, como já discutido por diversas vezes nesta oportunidade, a conjuntura política emanada dos intensos embates entre os Poderes Executivo e Legislativo, seja no enfrentamento de questões internas, seja quanto aos problemas sociais e econômicos, ainda potencializados durante o curso, que ainda marcha, desta pandemia de Covid-19, provocaram, com grande intensidade, a extensão do fenômeno da judicialização da política.

Ao Judiciário coube a resposta para inúmeras questões que, em tese, estariam perfeitamente combatidas em outras arenas, como no próprio Congresso Nacional, mas, no entanto, o seu chamamento tem diminuído paulatinamente a fronteira que divide a política e o sistema de justiça, apesar de sua capacidade institucional e habilitação prima para a tomada de decisão mediante provocação, surtindo diversos efeitos que reverberam o cotidiano além pauta.

A constante judicialização de conflitos políticos e sociais tornou-se fato em grande parte das democracias no mundo. A delegação de funções para a resolução de lides oriundas de diversas ordens, sobretudo políticas, tem se tornado comum no cotidiano das Cortes Constitucionais, frente aos constantes abusos de direitos e outras avenças de ordem relacional entre os Poderes. Por trás do dever decisório ao qual são chamadas, encontram-se a defesa dos preceitos constitucionais, além da manutenção do Estado Democrático de Direito, cujas extensões, apesar de delicadas, abraçam polêmicas frequentes do processo legislativo, onde, apesar de não eleitos, os magistrados se debruçam em forma de posicionamento e voto (LENHARD, 2006, p. 79-82).

Críticas são tecidas diuturnamente acerca da legitimidade destas Cortes e, como em nosso caso particular, a do Supremo Tribunal Federal, frente às decisões em campo político, quando, conforme Lenhard (2006, p. 85-89), o mesmo estaria usurpando as competências do Legislativo ou do Executivo. Fundamentam-se, sobretudo, nos valores ideológicos com que magistrados têm julgado questões que perpassa suas atribuições originárias, impondo determinadas réguas ou delimitações para assuntos de ordem econômica, políticas e sociais, demonstram que a oportunidade dada a este acarretaria, aos olhos da sociedade, uma pretensa opinião de ilegitimidade, frente a necessária participação popular, o que não ocorre neste Poder (MACIEL, 2012, p. 114-124).

Em verdade, a ampliação da competência jurisdicional do STF, dada pela redação da Constituição Federal de 1988, deve-se, conforme veremos, pela ampliação funcional do Poder Judiciário frente às ações de controle concentrado, como as ações diretas, cabendo a este o dever de atuar como guardião das linhas constitucionais. Para além do direito, a interpretação e aplicação que faz da Constituição implicam nas relações de natureza institucional, o que, indiretamente, o induz ao protagonismo no cenário atual e demonstra o fortalecimento de sua influência, efetivando o seu papel primaz (MACIEL, 2012, p. 124).

Verbicaro (2008, p. 390) explica, de maneira concisa, que existiram diversas condições facilitadoras para a formação do quadro de atuação desempenhada pelo STF na conjuntura atual, dentre elas a promulgação de uma Constituição democrática cujas garantias impostas explicitam a necessidade de universalização do sistema de justiça, divisão e organização de Poderes, ampliação do rol de legitimados para propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, além de omissões do Legislativo e sua ausência de representatividade ante os anseios sociais, além da instabilidade das decisões políticas.

Ademais, ao definir o princípio da inafastabilidade de jurisdição e o tratando como cláusula pétrea, conforme bem explicitou o Ministro Luiz Fux, colocando-o dentro do capítulo que versa sobre os direitos e garantias individuais, em seu art. 5.º, inciso XXXV, o constituinte quis preservar a supremacia constitucional e sua efetividade, não excluindo da apreciação do Poder Judiciário, e em particular do STF,

a possibilidade da análise de matérias de quaisquer ordens que porventura impediriam a consecução dos direitos e valores fundamentais ali elencados.

Conforme narra Barroso (2012, p. 12), este é o grande papel de um tribunal constitucional, no caso brasileiro, o do STF: proteger e promover os direitos fundamentais, bem como resguardar as regras do jogo democrático. Eventual atuação contramajoritária em defesa dos elementos essenciais da Constituição se dará em favor, e não contra a democracia. Desta feita, compreendemos que sua participação política em decisões como as recentes vistas são parte integral das competências originárias, força motriz de fortalecimento da democracia.

Diante do quadro pandêmico vivenciado na atualidade, o Supremo Tribunal Federal pôs à prova os limites de sua atuação, visto que chamado diuturnamente para solução de diversas demandas relacionadas ao ambiente fiscal, econômico e relativos ao caos de saúde pública instalado, diante de diversas ações dos Poderes e entidades da Federação, observando as medidas sanitárias sendo tomadas ao bel dispor dos agentes políticos responsáveis, de maneira descoordenada com os demais envolvidos e com a inefetividade de investimentos públicos para o seu combate (MENDES, 2020, p. 1-5).

Ao todo, durante o percurso temporal que aqui pretendemos abordar, o Supremo recebeu, somente sobre o tema covid-19 e suas ações por parte do poder público, 5.317 protocolos de petições, proferindo acórdãos e decisões monocráticas em boa parte destas, o que nos revela quão instável e complexo se encontra o quadro institucional e político brasileiro. Ainda, as atenções da Corte estiveram voltadas às inúmeras questões fiscais, como as relativas às dívidas dos estados para com a União e a responsabilização de ações tomadas no enfrentamento da crise sanitária pelos servidores públicos, como dito em oportunidade anterior, além da reinterpretção de dispositivos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para evitar conflitos e manter o equilíbrio das finanças públicas, dentre outros precedentes de enorme importância política e jurídica, como as eleições das Casas Legislativas Federais (MENDES, 2020, p. 1-5).

Isso revela o importantíssimo papel do Supremo Tribunal Federal em prol da equalização dos diversos interesses postos à baila, cuja participação, como suscitado,

elencar a grandiosa missão constitucional ao qual foi designado, participando, de maneira direta, ainda que, além de suas estritas atenções, às querelas puramente jurídicas, nos diversos âmbitos políticos, desempenhando um papel motriz para a defesa da ordem normativa apregoada na Constituição de 1988.

3. PARTIDOS POLÍTICOS E ADIs AJUIZADAS NO STF

3.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Legitimidade dos Partidos Políticos

Instrumento pertencente ao controle concentrado, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) figura, na atualidade, como uma das mais visíveis expressões para exercício da democracia brasileira, sendo constantemente utilizada enquanto caminho aberto para o exame de parametricidade de diversas leis e atos normativos, frente aos dispositivos constitucionais apregoados na Carta Maior.

Possuindo como objetivo precípua a análise de conformidade, adequação ou expulsão do ordenamento jurídico de qualquer lei ou ato normativo que cause lesão ou contrarie os mandamentos constitucionais, analisa, sob os aspectos formal e material, as incompatibilidades, seja quando do processo de iniciativa de leis ou atos normativos, seja durante o seu curso de aprovação, podendo esta análise ser feita em momento pós sanção.

Estamos, pois, diante de um potencial descumprimento de pressupostos ou requisitos de constitucionalidade das espécies normativas, oportunidade em que este instrumento é chamado à baila para o devido controle de compatibilidade. Nesse sentido, conforme depreende-se dos ensinamentos majoritários advindos da melhor doutrina, em se tratando do controle de constitucionalidade, em sentido amplo, nos países em que a Constituição assenta posição supralegal frente aos regramentos infraconstitucionais, assume esta o devido exame de conformidade frente a atos exarados por qualquer dos Poderes, servindo de espelho para a confrontação de seus dispositivos ante aos que, por derivação, são produzidos (FERNANDES, 2018, p. 1081-1083).

Insta-nos, de maneira geral, contextualizarmos que, para a formalização da análise de conformidade, temos vias instrumentais adequadas para utilização e, conforme a corrente majoritária, existem duas possíveis: o controle difuso e o controle concentrado. Assim leciona MORAES (2018, p. 776-790):

O controle difuso caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário [...]. O controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade [...] por meio desse controle, procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei.

Dentre as duas vias apresentadas, evidente que ambas possuem instrumentos com objetivos específicos e que encabeçam formalidades devidas, a permitir que o Poder Judiciário, aqui representado por seu órgão máximo, exerça sua competência constitucional de enfrentamento da questão mediante as impugnações específicas de cada via, visto que no controle difuso, conforme dito por Moraes, temos ações que, peticionadas a qualquer juízo, afastam a possibilidade de incidência de ato normativo ou lei, em situação concreta, somente no caso alegado, não expulsando do ordenamento a norma impugnada.

Já no controle concentrado, consubstanciado pelos instrumentos nomeados ADI, ADO, ADC e ADPF, obtendo-se a análise e discussão a respeito da declaração expressa de inconstitucionalidade da norma federal ou estadual, quando impugnada pela ADI, não importando se dado contexto concreto ou abstrato da análise, expurgando-a, anulando seus efeitos e excluindo-a, de pronto, do ordenamento jurídico, se dada inconstitucionalidade. Ainda, a depender do instrumento utilizado, teremos a inconstitucionalidade por omissão legislativa pela ADO, ou declaração de sua constitucionalidade quando da ADC, bem como a possibilidade de combater atos que desrespeitem os preceitos fundamentais da Constituição pela ADPF (MEDEIROS, 2013, p. 189-90).

Isto posto, com relação às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), instrumento objeto de nosso estudo, é certo que resguarda certa especificidade e que merecem ser discutidas para melhor entendimento, como os seus sujeitos ativos e

pertinência temática, o que revelará a importância do estudo presente, expondo, à mesa, a pertinência de tal discussão e sua crucial abordagem para compreensão de seu uso.

Em seu art. 103, a Constituição Federal vigente estabelece que podem propor ação direta de inconstitucionalidade, sob um rol taxativo, nos seus incisos I ao IX, o Presidente da República, as Mesas das duas Casas do Congresso Nacional, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

Entra ainda em discussão a pertinência temática daquilo que é encaminhado ao STF, requisito este que justificará a relação entre pertinência e defesa de interesses do legitimado, frente ao objeto impugnado na ação. Desta forma, por entendimento, é absoluta a pertinência temática para alguns sujeitos ativos, como o Presidente da República, Mesas do Congresso Nacional, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, relativamente às suas atribuições e, por fim, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, exigindo-se a devida prova de pertinência aos demais sujeitos já elencados, mas não aos partidos (MORAES, 2018, p. 449-811).

Neste ponto, encontramos um esclarecimento importante ao entendimento da vasta judicialização da política, como já debatida conceitualmente, visto que os atores políticos, notadamente os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, têm legitimidade ativa e universal e, ainda, absoluta pertinência temática para a atuação judicial em sede de ADI, o que lhes garantem amplo e irrestrito acesso ao Poder Judiciário por meio deste instrumento, diante dos mais variados temas defendidos.

Ainda, em se tratando dos partidos políticos, é importante ressaltar que basta que sua representação no Congresso se dê de maneira singular, não se observando número determinado de parlamentares para se afirmar a legitimidade e, como bem afirma Moraes (2018, p. 808-811), a perda superveniente desta representação em

âmbito nacional nas Casas não o desqualifica como legitimado ativo para proposição de ADIs durante a tramitação da Ação, não importando, conseqüentemente, em prejudicialidade.

Nessa esteira, Melo, Lima e Neto (2020, p. 15-30) desenvolvem um importante raciocínio a partir do tema, no sentido que estes partidos assumem expressivo papel frente aos processos em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, especialmente em sede de ADIs, majoritariamente em face de leis ou atos normativos cuja autoria deu-se em sede de iniciativa do Legislativo ou do Executivo. Exercem eles, portanto, uma pressão potencialmente capaz de influenciar, seja de maneira direta ou indireta, os resultados políticos e jurídicos, frente aos grupos de interesses envolvidos. Uma vez tendo legitimidade universal frente às ações de controle como as ADIs, abre-se um leque sem precedentes de atuação judicial perante o STF, visto que independe a comprovação temática para a convalidação da apresentação de questionamentos por esta via, o que faz da revisão abstrata um caminho fértil aos seus intentos.

Conforme afirmam Ribeiro e Arguelhes (2019, p. 5-21), a partir disso, vê-se uma política judicializada por diversos atores políticos legitimados, sejam os de oposição, sejam aqueles que se concentram em lideranças de governo, de maneira coletiva ou individual, vetando políticas públicas ou sinalizando preferências sobre conflitos de interesses. Assim, funcionam os partidos como importantes indutores da discussão na seara constitucional, como veremos nos próximos itens de discussão, sobre diversos temas e interesses de âmbito nacional.

Em conformidade com os estudos de Vianna (2007, p. 21-47), observa-se que, na mesma linha, conforme dados que elenca, num estudo de duas décadas sobre estas ações, resta evidente que elas estão definitivamente inseridas no cenário da moderna democracia brasileira, sob o ritmo moderado ou acelerado, a depender das balizas que são firmadas de governo a governo, seja perante os Poderes, seja entre seus agentes. Desta forma, transformaram-se numa via de escoamento de conflitos entre Estado e sociedade, desde os que nascem no próprio interior da Administração Pública aos que surgem fora dela, tornando-se indispensáveis para o funcionamento do sistema político e do Poder Judiciário.

A seguir, veremos as principais ações demandadas neste curso temporal, suas problematizações e os efeitos provocados pela judicialização da política, sob alguns aspectos, com vistas a entender seus percursos e criar caminhos para exposição dos dados trazidos à presente pesquisa.

3.2 Na esteira das ADIs, os principais temas levados ao crivo do judiciário

Durante os dois anos aqui discutidos (2019/2020), muitos foram os questionamentos levados à Corte Constitucional brasileira por intermédio dos partidos políticos. Ultrapassamos, conforme descrito em capítulos anteriores, momentos críticos nos quais pôs-se à mesa temas políticos, sociais, econômicos, sanitários e de saúde pública, o que nos revela uma judicialização sob os diversos contextos. Visando uma melhor interação e discussão da temática, iremos, aqui, esmiuçar algumas das principais ações que foram pautadas no STF.

Em 2019, conforme balanço apresentado por Brígido e Almeida (2020, p. 1-8), das 333 ações de controle concentrado existentes perante a Corte Judicial, 27% eram de autoria dos partidos políticos, estando eles com maior percentual de judicializações em comparação com a Procuradoria Geral da República, revelando que estes foram os que mais ingressaram com demandas, como os Partidos Rede Sustentabilidade, com 18 processos, Partido Democrático Trabalhista (PDT), com 14 ações, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Socialista Brasileiro (PSB) com 10 ações cada e, por fim, o Partido dos Trabalhadores (PT), com oito ações judiciais, entre outros, contabilizando 91 processos judiciais no total.

Discutida de maneira ampla e judicializada pelos partidos políticos, a Medida Provisória nº 905/2019, de autoria do Poder Executivo, que instituiu o Contrato Verde e Amarelo, obteve grande repercussão no cenário político. Prevendo reduções ou até a eliminação de certas obrigações patronais como forma de incentivo às empresas que contratassem trabalhadores cuja idade tivessem entre 18 a 29 anos, com remuneração de até 1,5 salário mínimo, estabelecia o corte de contribuições

securitárias, da alíquota do Sistema S e a redução do FGTS para a alíquota de 2%, além da multa da rescisão contratual para 20%.

Diante disso, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou a ADI nº 6.265, sob o pretexto de que a MP traria dispositivos inconstitucionais, além de chocar-se com direitos trabalhistas já consagrados, estabelecendo tratamento diferenciado e discriminatório para com o empregado abarcado por ela, além da redução de direitos como a decorrente minoração da multa do FGTS, o que facilitaria a demissão do empregado ante a redução dos custos da rescisão.

A Ministra Carmen Lúcia, relatora da ação, conheceu do feito e julgou prejudicada a ADI, visto que houve perda superveniente do objeto, uma vez que não mais estaria em vigor a norma impugnada, o que indica, de todo modo, a tentativa do partido de pleitear, por esta via, a declaração de sua inconstitucionalidade e consequente revogação.

Sobre o tema concernente ao porte e comercialização de armas e munições, advogado pelo Governo e impulsionado por decretos executivos, encontram-se inúmeras ADIs propostas pelos partidos PSOL, PSB, Rede, PT e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), todas sob relatoria da Ministra Rosa Weber e Edson Fachin, questionando os decretos do Poder Executivo nº 10.627 a 10.630, que retiram do Exército a competência fiscalizadora sobre aquisição e registro de armamentos específicos, além de facilitar a sua obtenção e registro, estendendo os limites de aquisição de armas pela sociedade civil e autorizando o porte de até duas armas de fogo.

Em plenário virtual, as ações tramitam, até o presente ano de 2021, sob os números 6.119, 6.134, 6.466, 6.675, 6676, 6677, 6.680 e 6.695, com pedidos de vista do Ministro Nunes Marques, o que suspende o julgamento de todas elas, permanecendo suspensos, por decisão monocrática dos relatores, os decretos impugnados nas ADIs, bem como portarias do Exército Brasileiro.

A Ministra Rosa Weber, em sede das ações de sua relatoria, indicou que os decretos ora impugnados vulnerabilizam princípios basilares contidos na Constituição Federal, uma vez que deixam de promover uma estrutura capaz de assegurar direitos

fundamentais contidos na Carta Maior e, ainda, por desalinhar as relações entre os Poderes da República. Já o Ministro Fachin, em suas decisões sobre as ADIs 6.119 e 6466, sustentou que as mudanças previstas nos textos das normas não se justificam por si só, podendo elas causarem danos a princípios constitucionais como o direito à segurança e à segurança pública. Em sua defesa, a Presidência da República manifestou-se pela regularidade formal e material das alterações elencadas pelos instrumentos impugnados (MAIA, 2021, p. 1-4).

Assim, em se tratando do tema de porte de armas, subentende-se que os partidos políticos, ao ajuizarem as ADIs, conforme descrito, obtiveram êxito diante da confrontação de constitucionalidade dos dispositivos, ao menos nas decisões liminares e nos acórdãos proferidos pelos relatores, visto que os ministros possuem posicionamento concreto acerca da inconstitucionalidade, seja no todo ou em parte.

Por fim, como último exemplo a ser trazido para o ano de 2019, diante de muitos outros, tivemos o questionamento do Juiz de Garantias, dispositivo contido no art. 7º do aclamado Pacote Anticrime (Lei nº 13.694 de 2019), que introduz a figura de um juiz (juiz de garantias) responsável pelo estrito controle de legalidade de investigações criminais e da observância aos direitos fundamentais do acusado.

Ao todo, quatro ADIs foram protocoladas sobre o tema, sendo a de nº 6.299 impetrada pelo Partido PODEMOS e pelo CIDADANIA e a de nº 6.300 pelo Partido Social Liberal (PSL), com impugnações idênticas quanto ao referido dispositivo, oportunidade em que a decisão monocrática realiza julgamento conjunto. Em síntese, pugnam os autores pela inconstitucionalidade formal da instituição do juiz das garantias por lei ordinária, por violação ao art. 93, *caput*, da CRFB de 1988 e por ausência de dotação orçamentária e estudos de impacto prévios.

Em decisão monocrática, o Ministro relator, Luiz Fux, determinou a suspensão da eficácia dos artigos que mencionam tal dispositivo, requisitando audiências públicas para melhor compreender os temas e informar o STF, de maneira empírica, sobre sua importância, o que ainda está pendente de realização.

Evidente, mais uma vez, as ações promovidas pelos partidos naquele ano provocaram favorável discussão e retorno pelo Judiciário, conseguindo, ainda que de

maneira superficial e temporária, vitórias significativas ante as normas debatidas por meio das ADIs.

Com o ano de 2020, vasta foi a judicialização da política e das políticas públicas diante da pandemia decorrente da Covid-19. O crítico estado sanitário trouxe para o país uma dimensão catastrófica sem precedentes, envolvido por crises de relação entre os Poderes mediante as decisões tomadas e a serem tomadas, de maneira ágil e consentânea ao avanço da pandemia. Partidos de oposição se valem, majoritariamente, do Supremo Tribunal Federal para contestar e derrubar as muitas medidas tomadas pelo Governo Federal relacionadas à pandemia.

Durante o ano citado, foram protocoladas 41 ADIs por partidos políticos sobre os temas de Covid-19, pandemia e coronavírus, tendo o PDT ajuizou sete ações, Rede Sustentabilidade seis, Partido Comunista do Brasil (PCdoB) três, PSOL duas. demais. Em sua maioria, as ADIs questionam normas editadas pelo Poder Executivo, cuja análise é pela inconstitucionalidade de suas medidas tomadas durante o curso da pandemia (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021, p.14).

Editada como forma de estabelecer responsabilização dos agentes públicos por ação ou omissão relativos aos atos durante a pandemia da Covid-19, a Medida Provisória nº 966/2020 foi impugnada por seis partidos em sede de ADIs no STF. Sob nºs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.428 e 6.431, as ações foram propostas pelos Partidos Rede Sustentabilidade, Cidadania, Socialismo e Liberdade (PSOL), Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista(PDT) e Partido Verde, alegando os requerentes, em síntese, a inconstitucionalidade formal da MP editada e em vigor, por ausência de relevância e urgência, além da inconstitucionalidade material, visto que desconforme aos ditames da Constituição, como a moralidade e a eficiência da administração pública, a garantia da inafastabilidade de jurisdição (art. 5º, XXXV, CF), a separação dos poderes (art. 2º) e a autonomia federativa (art. 18).

Sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em liminar, foram analisados os pedidos dos requerentes, acatados em parte e, quanto à interpretação do diploma, foram retirados os sentidos que violem os deveres de proteção à saúde e à vida, mantendo a norma em vigor. Barroso sustentou, ainda, a constitucionalidade formal da MP, acatando parcialmente a cautelar, e observando que caberá às autoridades a

observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de responsabilização por eventual violação a direitos. O processo encontra-se concluso ao relator até o presente momento (BRASIL, 2021).

Outra norma impugnada, editada pelo Poder Executivo, a Lei Complementar n.º 173 de 2020, que previa ajuda financeira a estados, municípios e o Distrito Federal por meio do Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, obteve sua análise de constitucionalidade pelo STF mediante a interposição de ADIs por partidos. Em sede de liminar, foram deferidas questões de proveito à União, estados e municípios, oportunidade em que o Judiciário afirmou a constitucionalidade da citada lei, no bojo da ADI n.º 6.447, movida pelo Partido dos Trabalhadores.

Em se tratando do tema da vacinação, a Lei n.º 13.979/2020 foi objeto de análise pela Corte. Tal legislação prevê a possibilidade de realização compulsória de vacinação, entre outras medidas. A ADI foi ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade, sob n.º 6.625, requerendo a interpretação conforme à Constituição para estender a vigência dos dispositivos atinentes ao trato médico e sanitário até que seja concluída a discussão pelos Poderes Legislativo e Executivo ou até o fim do estado de calamidade internacional. O Tribunal, por maioria, após voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, referendou a concessão parcial da medida cautelar interposta, conferindo interpretação conforme aos artigos discutidos pela ação.

Como síntese da crise interna do Poder Legislativo, paradigmática discussão judicial, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.524, de autoria do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em 2020, questionava a possível inconstitucionalidade do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução n.º 93/1970) e o § 1.º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 17/1989) no que dispunham sobre a possibilidade da recondução de membros da Mesa para o mesmo cargo, em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Em síntese, o Partido alegou ofensa expressa ao texto da Constituição, em seu art. 57, § 4.º.

Sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a Corte julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo autor (PTB), dando interpretação conforme à Constituição aos artigos dos Regimentos Internos das Casas, assentando a impossibilidade de recondução dos Presidentes do Senado e Câmara dos Deputados

para o mesmo cargo em eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura, admitindo a possibilidade em nova legislatura.

No entanto, registra-se que houve divergência entre os ministros quanto aos dois pontos, permanecendo vencidos Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Nunes Marques quanto à possibilidade de recondução na mesma legislatura. Em se tratando dessa mesma possibilidade em nova legislatura, foram vencidos os ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Rosa Weber, restando ao relator a redação do acórdão. Por fim, a hipótese restou ao exame de possibilidade futura pelas Casas para alteração, caso assim decidam, mediante a discussão pela sociedade civil, alterando o dispositivo constitucional mediante emenda à constituição (BRASIL, 2021).

Por fim, diante de todas as ações aqui elencadas, vimos a participação, maior ou menor, de muitos partidos políticos apresentando questionamentos acerca da (in)constitucionalidade de ações ou atos normativos advindos da discussão do momento político, o qual se apresentou crítico e sob uma pressão ocasionada pela grave crise de saúde pública.

A questão que fica em voga é a seguinte. Sabendo-se da existência de tantos instrumentos e estratégias contidas na arena legislativa – como os requerimentos de informação e os Decretos Legislativos (que possuem o condão de tornar nulos os efeitos de alguns atos do Poder Executivo), entre outros existentes –, por que não lançar mão deles antes de judicializar demandas?

Santos, Albuquerque, Zuccolotto (2017, 73-75), Castro e Verbicaro (2008, p 329) fazem-nos refletir tal oportunidade, afirmando que isto se dá, ainda que existam instrumentos no âmbito legislativo, diante de determinadas fragilidades, falhas ou ineficiências dos instrumentos naquela arena e ante o fortalecimento do Poder Judiciário na tomada de decisões diversas, favoráveis ou satisfatórias aos intentos dos partidos.

Veremos, a seguir, se tal tese, ora formulada por tantos autores, permanece contundente nesses dois anos analisados, com base nos dados extraídos do sítio do STF e de outras pesquisas recentes.

3.3 Análise de dados no STF de ações nos anos 2019 a 2020

Para compreensão da análise, é imperioso explicitar o método adotado para as conclusões que serão trazidas. No levantamento de dados, utilizamos o método quantitativo, coletando-os das ADIs ajuizadas no STF entre os anos de 2019 a 2020, com filtro para os de partidos políticos. Ao todo, encontramos 143 processos ajuizados durante esses anos, cujo intento reveste-se de diversos temas. Por conseguinte, organizados em planilha Excel¹, trabalhamos os dados por meio de somatórias descritivas, separando-os por assuntos específicos, partidos e resultados, compreendendo ser isso suficiente para a elucidação do nosso objeto de pesquisa.

Em referência aos tantos estudos sobre o tema, seguiu-se uma análise de conteúdo das ações, a partir da separação pelas seguintes classificações: quantidade de ações por partidos; assunto objeto da demanda; requerentes; status das decisões e seus desfechos; e, ainda, a norma contestada. Assim, por último, aplicou-se a técnica qualitativa, analisando as ações e classificando-as para retirar os dados úteis. Tudo isso, aliado à revisão bibliográfica de sustento das teses, justificando a análise e permitindo-nos analisar e compreender os vários cenários que revestem o comportamento judicial e dos partidos, abrindo, assim, um caminho metodológico para apresentação dos resultados e sua apresentação diante deste trabalho.

Se observarmos em conjunto as mais de 5.490 ações de controle concentrado existentes no STF, autuadas a partir do ano de 2000, encontraremos, numa somatória, 4.567 ADIs, 794 ADPFs, 68 ADCs e 61 ADOs, considerando os anos de 2019 a 2020, Conforme Quintanilha e Melo (2021, p. 1-17), as ADIs possuem preferência diante das possibilidade de controle abstratos das normas, representando cerca de 70% das protocolizações, seguido das ADPFs, que somam-se em 25% do total, conforme tabela apresentada pelos autores:

¹ Acesse a planilha com os dados extraídos através do link: <https://bit.ly/2ZZ2iIA>

Tabela 1 (Figura 1) – Ações atuadas de Controle Concentrado no período de 2019-2020

Ano	ADI	ADPF	ADO	ADC	Total
2019	241	82	7	4	334
2020	354	135	8	6	503
Total	595	217	15	10	837

Fonte: QUINTANILHA; MELO (2021, p. 8)

Ao observarmos os dados acima, é importante visualizar quais são os autores das proposições atuadas nesses dois anos, com fim de entender a predominância dos partidos político na utilização desta via, conforme a tabela 2 nos mostrará.

Tabela 2 (Figura 2) - Distribuição por autores das ADIs no período de 2019 a 2020

Ano	2019	2020	Total
Associações	85	85	170
PGR	40	104	144
Partidos	48	95	143
Confederações	33	38	71
Governadores	20	22	42
OAB	10	5	15
Presidente	0	4	4
Sindicato	2	1	3
Mesa Legislativo	2	0	2
Outros	1	0	1
Total	241	354	595

Fonte: QUINTANILHA e MELO (2021, p. 9)

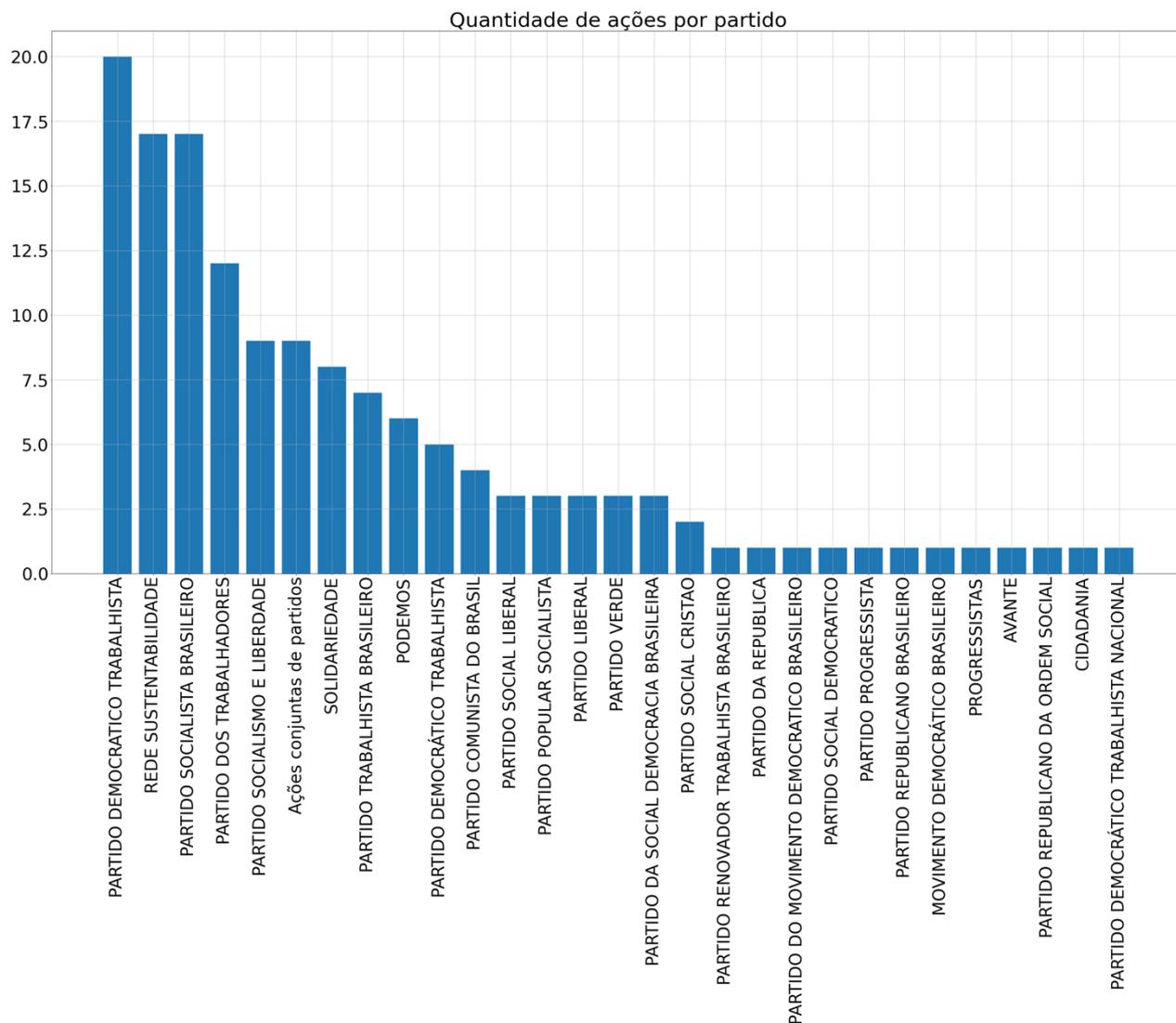
De pronto, verifica-se que os partidos políticos ocupam um posto significativo no desempenho das provocações à Corte Constitucional, estando em terceiro lugar, com 143 ADIs protocoladas, ficando atrás somente da PGR e das associações da

sociedade civil, representadas pelas confederações e entidades de classe. Outrossim, conforme apresentado pelos estudos deste trabalho, isso é reflexo do crescimento constante das judicizações dos partidos, uma vez legitimados e com capacidade para provocar os litígios no STF.

No gráfico 1, é possível verificar os partidos políticos que possuem atuação judicial, evidenciando, conforme constatado nas pesquisas de Quintanilha, Melo (1-17) e Oliveira, e Madeira (2021, p. 13), a predominância de participação do PDT, com mais de 20 ações, seguido do Partido Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro, ambos com mais de 16 ADIs protocoladas e, por fim, com grande expressividade, PT e PSOL com 20 ações, somados.

Insta-nos salientar, ainda, a presença de ações em conjunto por partidos políticos, como as protocoladas pelo Cidadania, PTB, PSOL, REDE, Partido Verde e outras com a presença conjunta do Partido Progressista, PSDB, Republicanos e Solidariedade, bem como outros com pautas afins e que, somados, correspondem a 8 ADIs na Corte. Sem deixar de mencionar, é claro, as ações individuais dos demais partidos contidos no Gráfico.

Gráfico 1 (Figura 3) – Quantidade de ações por partido

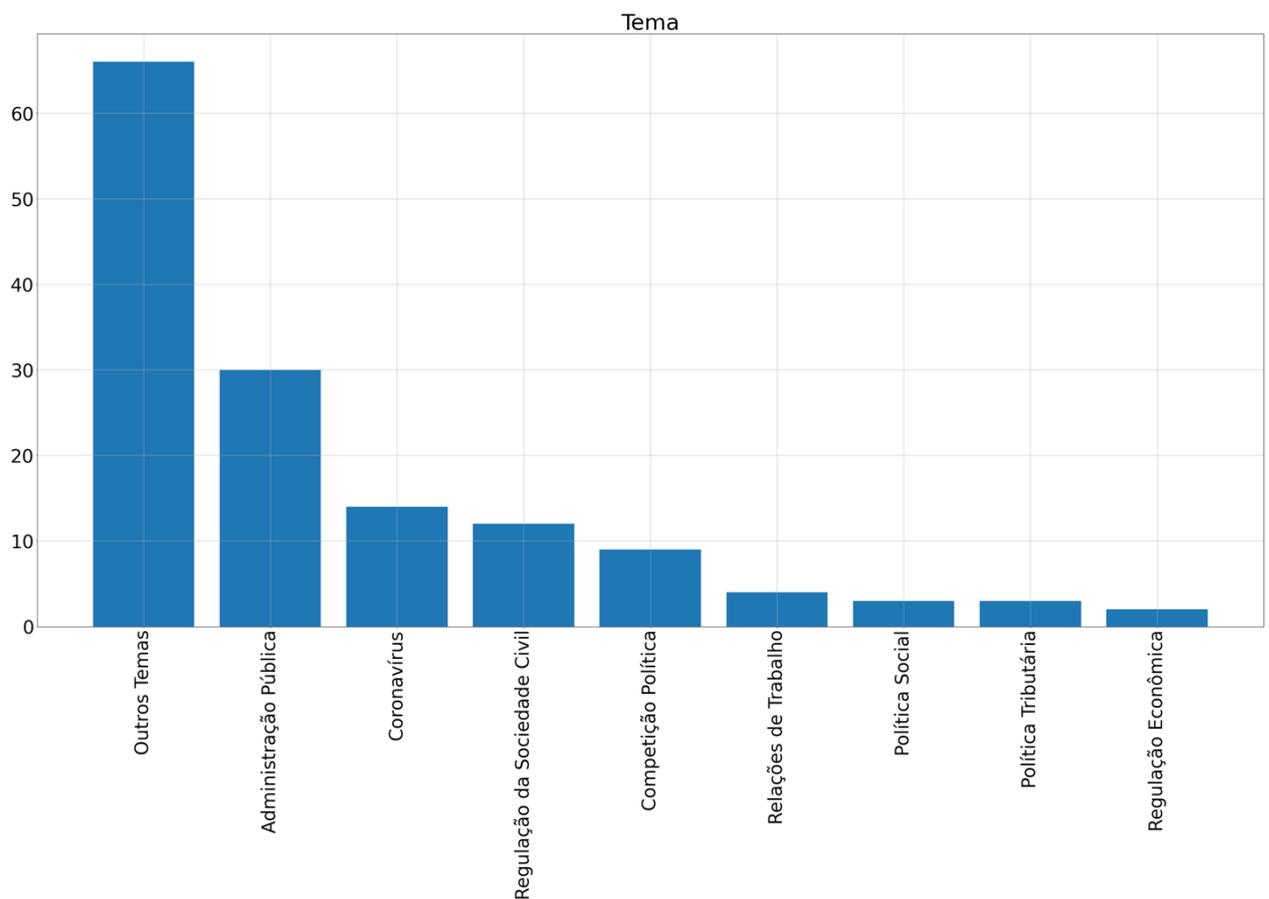


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do site do STF (2021)

Em se tratando das posições políticas, interessante ressaltar que há uma predominância de judicializações pelos partidos de oposição, ou seja, aqueles fora das coalizões de governo, sendo eles os responsáveis pela maioria das ações, o que foi sendo incrementado após os governos Lula e Dilma Rousseff, se comparado com os anos anteriores.

Quanto ao tema abordado pelas ADIs, com exceção dos classificados como “outros temas”, que versam sobre itens específicos de legislações, cujos interesses não interagem com os anos apresentados, as impetrações referentes à Administração Pública e às ações decorrentes da Covid-19 somam 45% das impetrações, as quais versam sobre assuntos como as políticas públicas, enfrentamento do estado de calamidade e a política tributária etc. Tais ações geraram grande repercussão e ampla discussão político-judiciária; já as ações atinentes à regulação da sociedade civil, competição pública e relações de trabalho, entre outras, figuraram com menor expressividade, conforme o Gráfico 2, abaixo.

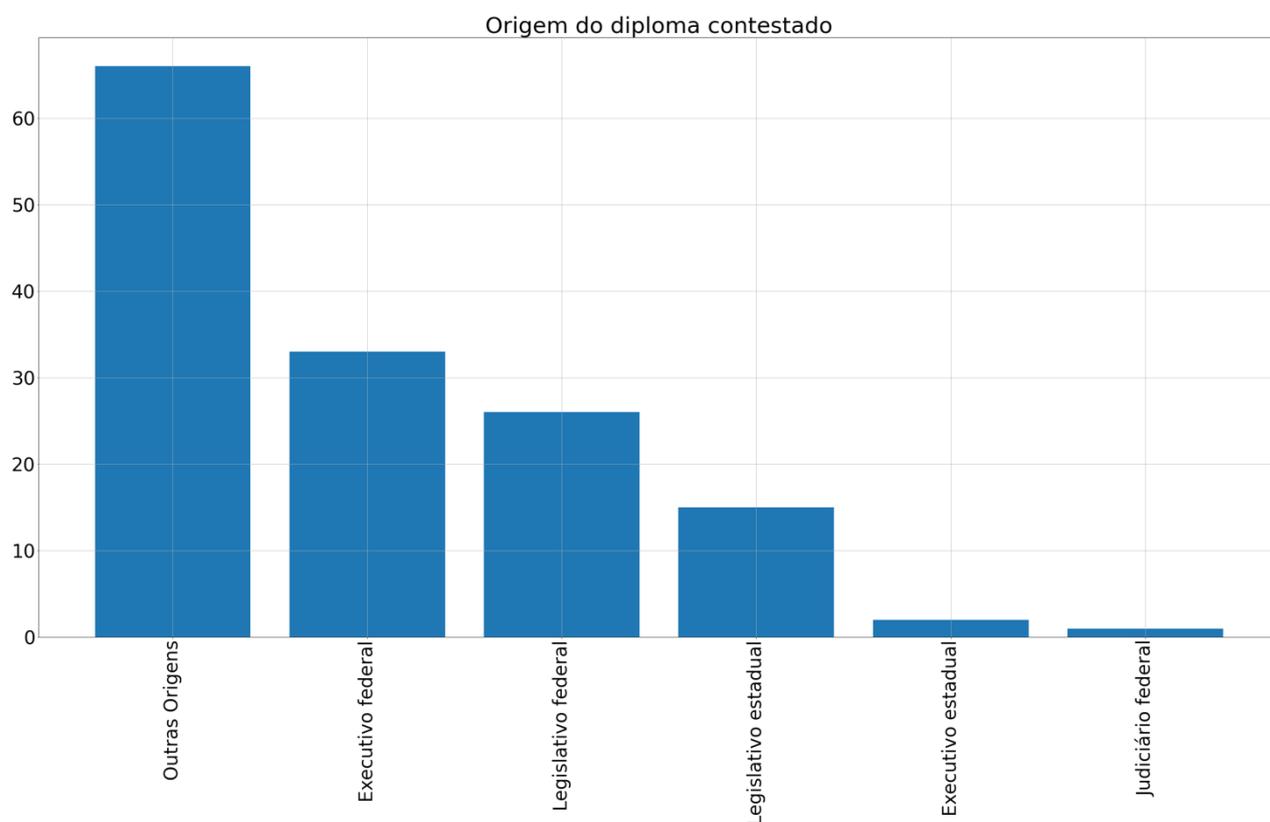
GRÁFICO 2 (Figura 4) – Temas das ADIs



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do site do STF (2021)

O Gráfico 3 apresenta a origem do diploma contestado, a qual, excluindo-se o dado “outras origens”, onde não se foi possível identificar a origem da espécie legislativa por insuficiência de dados do STF, encontramos um contingente expressivo de impugnações de normas cuja origem encontra-se no Executivo Federal e Legislativo Federal, onde, somados, correspondem a 50% das impugnações existentes no STF.

GRÁFICO 3 (Figura 5) – Origem do diploma contestado



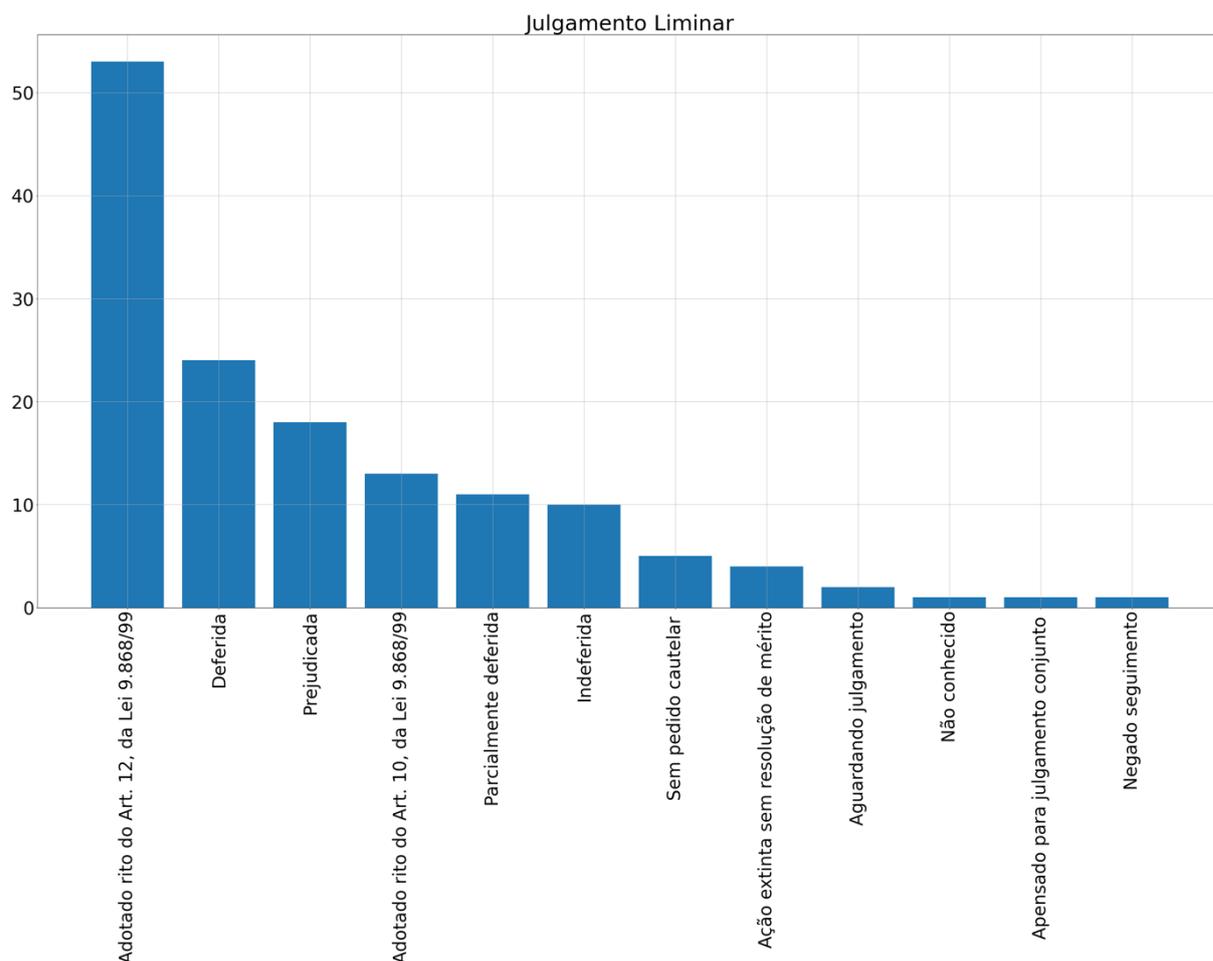
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do site do STF (2021)

Tal fato, conforme corroboram os estudos de Couto e Oliveira (2019), revelam a crescente utilização do sistema de justiça para questionar possíveis falhas ou omissões por parte dos Poderes Executivo e Legislativo Federal, no que diz respeito às suas produções legislativas durante o período abrangido.

Adentrando ao ponto alvo de nossa discussão e apresentando os dados mais relevantes da pesquisa, concentrados na existência ou inexistência de êxito das ações, encontramos bons resultados com relação ao julgamento liminar das ADIs.

O Gráfico 4 expõe o sucesso das demandas, se compararmos as ações deferidas e parcialmente deferidas frente às indeferidas. Juntas, em saldo positivo, somam-se em 25%, o que nos revela um êxito significativo, visto que as indeferidas se centram em 10%. No entanto, prevalecem as ações em que se é adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, levando as mesmas ao crivo de análise conjunta do Plenário. Por fim, revelador é saber que ir ao Judiciário corresponde a uma possibilidade de posicionamento prévio bastante significativo nas ações, o que, por sua vez, pode incentivar o fenômeno estudado.

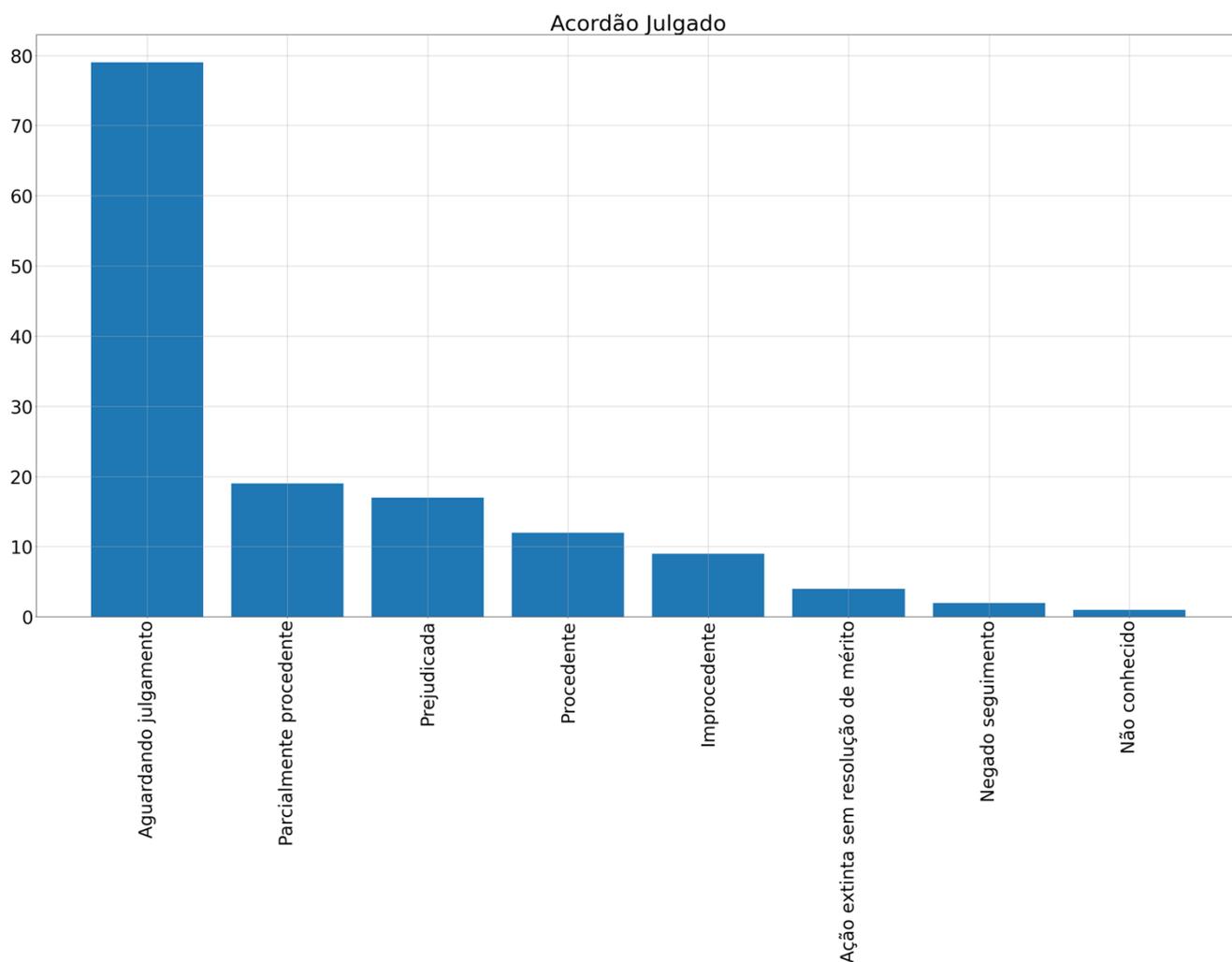
GRÁFICO 4 (Figura 6) – Julgamento Liminar



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do site do STF (2021)

Quanto ao julgamento final, aquele quando se tem acórdão exarado pelos ministros com efeito decisivo das demandas, superadas as questões preliminares, dentre as 143 ADIs protocoladas, cerca de 79 ações aguardam julgamento até o presente momento, conjugando um êxito total ou parcial, somando-se as parcialmente procedentes e as procedentes, em 29 ações impetradas, frente às improcedentes, com 9 ações, conforme gráfico abaixo.

GRÁFICO 5 (Figura 7) – Acórdãos julgados



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do site do STF (2021)

Por fim, majoritário, o número de ações que aguardam julgamento reflete bem os estudos de Vianna (1999) citados por Oliveira e Madeira (2021, p. 8-12), os quais explicitam a resistência que detém o Judiciário ao desempenho do papel que lhe é proposto na judicialização da política, visto que, até mesmo hoje, temos um percentual de mais de 60% das ações aguardando julgamento.

Assim, entende-se, a partir dos dados e discussões, que os partidos políticos são os grandes utilizadores desta via judicial, confirmado e enfatizado pelos grandes estudiosos do tema aqui trazidos. Além disso, nítida também é a percepção de que o fenômeno tem se fortalecido na esteira dos conflitos institucionais nos anos analisados, incentivado, primordialmente, pelos partidos de minorias parlamentares ou os contidos do lado de fora das coalizões de governo, uma vez que, em se tratando dos partidos da base governista, pouco ou nada se observa de questionamento no STF e, no geral, resta claro que incentivam com singularidade a judicialização da vida da política e seus temas afetos.

CONCLUSÃO

Entendida como a possibilidade de transferência de poder decisório do Executivo ou do Legislativo ao Judiciário, a judicialização da política, para além do fenômeno que se apresenta, revela-nos o contexto político e jurídico da nossa jovem e contemporânea democracia brasileira. Distinta do ativismo judicial, que se revela sob a adoção mais proativa do julgador, traz como reflexos imediatos a discussão e a definição de importantes pautas à sociedade.

Conforme enfaticamente trabalhado pelos autores de ontem e hoje, a noção da separação dos Poderes pressupõe a instituição de instrumentos capazes de balizar e equalizar as relações entre os Poderes da República, oportunidade em que, com o advento da Constituição de 1988, efetiva-se a existência do sistema de freios e contrapesos, essencial à concretização da independência e harmonia entre os poderes. Assim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade revela-se como um destes instrumentos, capazes de, através das balizas do Poder Judiciário e de sua atuação,

definir muita das relações inter-poderes, tanto diante da confrontação institucional e normativa, quanto dos conflitos *interna corporis*.

Nessa esteira, surge o fenômeno da judicialização da política, sob o controle abstrato do Supremo Tribunal Federal, instigado por diversos partidos políticos em face de normas que vigoram no ordenamento jurídico, mas com efeitos que infligem, sob suas análises, aos ditames constitucionais expressos.

Vários são os exemplos encontrados nos anos de 2019 a 2020 tratando do fenômeno, provocados com diversos intentos, mediante o reconhecimento da potencial efetividade desta medida ante os rasos efeitos da utilização dos instrumentos contidos nas vias ordinárias disponíveis na arena legislativa.

Ao exposto, uma possível conclusão é a de que o alvo estratégico dos partidos reside na possibilidade de, ainda que em sede de liminar, e principalmente nesta obter uma rápida resposta às demandas emergencialmente levadas ao crivo do Judiciário, uma vez que lhe é reconhecido que o julgamento final requer um intervalo temporal muito grande, visto que mais de 60% das ADIs aguardam julgamento definitivo. Ainda, em se tratando da atuação dos partidos, vemos que aqueles de oposição ou os que não integram a ala governista, assim como os partidos tidos como “pequenos”, figuram na grande maioria das demandas levadas ao STF.

Ainda, ilustra-se a possibilidade concreta, ainda que não imediata, de reversão de decisões ou atos do Poder Executivo, além daqueles em sede do Legislativo, impugnando uma série de normas que, a contragosto dos autores, foram publicadas, aprovadas ou estreadas com validade no ordenamento jurídico, buscando-se, de pronto, seja por intervenção de um ministro apenas (maioria das ações) ou da Corte colegiada, pôr fim a eventuais situações jurídicas desfavoráveis aos seus interesses públicos e da sociedade. Por fim, percebe-se crescente a utilização deste campo de discussão pelos partidos, impulsionada pelos acontecimentos recentes, visto que conclamam uma atuação judicial frente às poucas respostas do Poder Legislativo, uma vez que este é composto majoritariamente por partidos que, em alguma medida, freiam a atuação da oposição e seus instrumentos parlamentares disponíveis.

Em suma, reconhece-se a via judicial através das ADIs como caminho aberto, cujo êxito provável exerce forte influência no processo decisório de sua utilização, oportunidade em que partidos de oposição às pautas do governo e da ala governista do Congresso impulsionam, de maneira intencional, sem mesmo aguardar o processo legislativo, as muitas demandas judicializadas no STF. Tal fenômeno leva a Corte a funcionar como revisor direto de perdas desfavoráveis nas arenas legislativas, oportunizando, ainda, o reconhecimento dos partidos como protagonistas do processo judicial em se tratando da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de instrumentos normativos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Joaquim. SOBRE A SEPARAÇÃO DE PODERES COMO ELEMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. **Revista do TRF3**, [s. l.], ano 3, ed. 84, p. 11-87, 1 ago. 2007. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/lpbin22/lpext.dll/FolRevistas/Revista/revs.nfo.f5.0.0.0/revs.nfo.f6.0.0.0/revs.nfo.f7.0.0.0?fn=document-frame-nosync.htm&f=templates&2.0>. Acesso em: 1 set. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA. (SYN)THESIS, [S. l.], p. 1-29, 10 maio 2012. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 12 out. 2021.

BEZERRA, Gabriella M. L. **A posição no presidencialismo brasileiro: padrões institucionais e práticas políticas**. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2014. Pp. 1-21. P.14.

BRÍGIDO, Carolina; ALMEIDA, Amanda. **Em 2019, partidos foram mais ativos do que a própria PGR em ações no STF**. O Globo, [S. l.], p. 1-5, 4 jan. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/em-2019-partidos-foram-mais-ativos-do-que-propria-pgr-em-aco-es-no-stf-24171369>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.299/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840373>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.300/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840552>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.447/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930596>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.421/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.422/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912213>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.424/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912218>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.425/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912219>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.425/DF. Relator: Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912219>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.428/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5913301>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.431/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.524/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5972250>. Acesso em: 5 out. 2021.

CAMARGO, Beatriz. A Separação dos Poderes: Considerações e Antecedentes Históricos. In: CAMARGO, Beatriz. **A separação dos poderes e os freios e contrapeso na Constituição de 1988**: a atuação do Poder Judiciário. 2017. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, [S. l.], 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20755#preview-link0>. Acesso em: 5 set. 2021.

CASTRO, Marcus Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34.

COUCEIRO, Julio Cezar. **Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite**. Âmbito Jurídico, [S. l.], p. 1-5, 1 nov. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principio-da-separacao-de-poderes-em-corrente-tripartite/amp/>. Acesso em: 1 set. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Politização da Justiça**: atores judiciais têm agendas próprias? Cadernos Adenauer, [Online], v. XX, n. 1.

DONATO, Verônica. **Poder judiciário e constituições brasileiras**. in: o poder judiciário no brasil: estrutura, críticas e controle. fortaleza: universidade de fortaleza. UNIFOR, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041679.pdf>. Acesso em: 9 set. 2021.

ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. Sobre a Performance das Minorias Parlamentares no Processo Legislativo: Estratégias e Casos. In: ESCOSSIA , Matheus Henrique dos Santos da. **Minorias, Processo Legislativo e Judicialização**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [S. l.], 2018. f. 145. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9820/1/Matheus%20Henrique%20dos%20Santos%20da%20Escossia_total.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

FONSECA, Lorena; COUTO, Felipe Fróes. Judicialização da política e ativismo judicial: uma diferenciação necessária. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, SC, v. 13, n. 2, p. 824-854, 2.º quadrimestre de 2018.

FUX, Luiz. **Discurso do Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux por ocasião da posse no cargo de Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça**. Conjur, [S. l.], p. 1-36, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/discurso-posse-fux-stf.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

GOMES, Luis Flavio. STF - ativismo sem precedentes?. O Estado de São Paulo, [S. l.], p. 1-2, 30 maio 2009. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/339868/noticia.htm?sequence=1>
. Acesso em: 12 out. 2021.

Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm . Acesso em: 1 set. 2021.

LEITÃO, Rômulo Guilherme. A Judicialização da Política: O caso de Fortaleza. **Anais do XIV Congresso do CONPEDI.** Fortaleza (CE), 2006. pp. 239-240.
Disponível em:
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/098.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

LEITE, Victor. **Princípio da separação dos Poderes:** “Sistema de freios e contrapesos”. JUSBRASIL, [S. l.], p. 1-5, 20 set. 2019. Disponível em:
<https://castro96.jusbrasil.com.br/artigos/751623097/principio-da-separacao-dos-poderes>. Acesso em: 1 set. 2021.

LENHARD, Vanessa Aparecida. **Judicialização da política e divisão de poderes no Estado Democrático de Direito:** a Jurisdição Constitucional como quarto poder. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88770/236136.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MACIEL, Larissa Barreto. A judicialização da política e o papel do STF no estado democrático de direito. Doutrina Nacional, **Revista da AJURIS**, v. 39, ed. 126, p. 113-132, 1 jun. 2012. Disponível em:
<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/779>. Acesso em: 1 set. 2021.

MAIA, Flávia. **Nunes Marques suspende julgamento de decretos que flexibilizam armas e munição.** Jota, [S. l.], p. 1-5, 19 jul. 2021. Disponível em:
<https://www.jota.info/stf/do-supremo/nunes-marques-armas-stf-municao-17092021>. Acesso em: 5 out. 2021.

MALDONADO, Maurílio. **Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos:** desenvolvimento no estado brasileiro. Publicações ALSP, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, p. 1-24, 17 mar. 2001. Disponível em:
https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

MEDEIROS, Orione. **O controle de constitucionalidade na Constituição brasileira de 1988:** Do modelo híbrido à tentativa de alteração para um sistema misto complexo. Revista de Informação Legislativa, [S. l.], p. 189 - 210, 1 dez. 2013. Disponível em:
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502943/000991834.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 out. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Grupo GEN, 2020. 9788597024913. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/>. Acesso em: 21 set. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Interferências entre Poderes do Estado**. Revista de Informação Legislativa, nº 103/13. Brasília: Senado, 1989.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Apresentação. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias? Cadernos Adenauer, [Online], v. XX, n. 1.

QUINTANILHA, Ronaldo; MELO, Ronaldo. **Judicialização da Política: o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade Pelos Partidos políticos (2019-2020)**. Câmara dos Deputados, [S. l.], p. 1-20, 31 jul. 2021.

RIBEIRO, Leandro M.; ARGUELHES, Diego W. **Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico**. Revista de Direito GV, Vol. 15, nº. 2, 2019.

SALOMÃO, LUIS FELIPE. **Ativismo judicial: para quem e por quê?**. Migalhas, [S. l.], p. 1-5, 19 out. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/289426/ativismo-judicial--para-quem-e-por-que>. Acesso em: 20 ago. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, 710 p.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?**. A Ciência Política frente à crise do COVID-19, Revista Brasileira de Ciência Política, ano 247055, ed. 35, p. 1-44, 31 maio 2021.

TAYLOR, Matthew M.; ROS, Luciano Da. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política**. Scielo Brasil, [S. l.], p. 1-15, 16 fev. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/ybwhH5kBrjcBWkX8mVqgzR4r/?lang=pt>. Acesso em: 7 set. 2021.

VERBICARO, L. P. 2008. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. Revista Direito GV. São Paulo, vol. 4, n. 2
MENDES, Gilmar. **O Supremo Tribunal Federal e a pandemia da Covid-19**. Conjur, [S. l.], p. 1-5, 20 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-26/observatorio-constitucional-supremo-tribunal-federal-pandemia-covid>. Acesso em: 5 set. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck, et. al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; Salles, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da Política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n.2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextpid=s0103-20700002000002ing=ptnrm-isso. Acesso em 21 out. 2021

VIZEU, F. L. **Lições de Direito Constitucional**. Salvador: Grupo GEN, 2013. 978-85-309-5107-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5107-8/>. Acesso em: 2021 ago. 26.

ZAULI, E. M. Judicialização da Política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. In: **34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. ST17: Judiciário, ativismo e política. Anais [...]. Caxambu-MG, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000300014. Acesso em: 10 mar. 2021.

ZUCCOLOTTO, Vinicius Rodrigues. **O Congresso Nacional e a Judicialização da Política**: o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos principais partidos de oposição no Brasil. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 4, n. 1, p. 65-85, 2016.