



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciência Política

**A ATUAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
DURANTE O GOVERNO BOLSONARO**

ALEXANDRE DE SOUZA MOTA

Brasília – DF  
Novembro de 2022



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciência Política

**A ATUAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
DURANTE O GOVERNO BOLSONARO**

ALEXANDRE DE SOUZA MOTA

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da professora Marilde Loiola de Menezes.

Brasília – DF  
Novembro de 2022

Não há no mundo do novo constitucionalismo quase nenhum dilema de política pública ou desacordo político que não se torne, cedo ou tarde, um problema judicial.

Alexis de Tocqueville

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho, por mais singelo que possa parecer, é fruto de um sonho grandioso, gestado há muito tempo, por um menino nascido e criado na periferia de Brasília. Esse trabalho simboliza o fim de um importante, porém extenuante, ciclo acadêmico.

Como toda importante conquista, é meu dever mencionar aquelas pessoas que, em maior ou menor grau, contribuíram para tanto.

Em primeiro lugar, agradeço a meus pais, Eliane Souza; e Cícero Mota, de quem não tenho o privilégio da convivência desde 2016. Ambos foram meu referencial moral e exemplo de vida, mesmo quando a vida teimou em não sorrir. Obrigado, mãe e pai, pelo esforço em garantir a mim o que não lhes foi garantido. Devo também gratidão eterna ao meu tio, Givaldo Mota, que também se foi, pelos conselhos e conversas à distância; pelo exemplo de cidadão e, claro, por me ensinar pela força do exemplo que a bagagem cultural e social de uma pessoa vale muito mais do que qualquer título acadêmico ou profissional.

À minha companheira de vida e viagens, Camila Barbosa, um verdadeiro presente que o universo me deu. Muito obrigado pelas conversas e confidências, pelos olhares cúmplices e amorosos e por acreditar sempre em mim.

Aos professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, de quem e de onde aprendi a cultivar o apego pelo rigor acadêmico. Especial agradecimento à professora Marilde Loilola de Menezes, minha orientadora, que tão bem me acolheu em seu grupo de pesquisa, tornando-se, em pouco tempo, uma grande exemplo de profissional e pesquisadora. Aos professores Carlos Marcos Batista, de quem tive a honra de ouvi-lo durante as reuniões virtuais neste mesmo grupo de pesquisa; e Rebecca Abers, pelas aulas e conselhos. Por fim, à professora Graziela Teixeira Dias que, enquanto coordenadora do Ipol, me recebeu algumas vezes em sua sala sempre com atenção e solicitude.

Aos colegas de trabalho e demais amigos cientistas políticos da Universidade de Brasília, pela paciência em ouvir as lamentações, partilhar visões sobre a atual conjuntura política e comemorar as pequenas – e importantes – vitórias do nosso dia a dia.

## **RESUMO**

A presente pesquisa objetiva estudar a judicialização da política a partir da análise da atuação dos partidos políticos com assento parlamentar durante o governo Bolsonaro (2019-2022). Para isso, utiliza como ponto de partida a revisão bibliográfica dos estudos dedicados não só interpretar o fenômeno da participação da corte constitucional brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), mas também das estratégias, custos e incentivos que partidos políticos levam em conta ao demandar o principal órgão do Poder Judiciário brasileiro em sua disputa política. De posse desta revisão da literatura, o trabalho dedica-se à analisar qualitativamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas no STF por estas legendas as quais tinham por objeto suspender propostas de políticas públicas apoiadas politicamente pelo Poder Executivo.

**Palavras-chave: Judicialização da política. Partidos Políticos. Controle de Constitucionalidade**

## **ABSTRACT**

The present research aims to study the judicialization of politics from the analysis of the judicial actions of political parties with parliamentary seat, in the Brazilian Supreme Court (STF), during the Bolsonaro administration (2019-2022). For this purpose, it uses as a starting point the literature review of studies dedicated not only to interpret the phenomenon of the political participation of the Brazilian constitutional court, but also of the strategies, costs, and incentives that political parties consider when demanding the main organ of the Brazilian Judiciary in their traditional political dispute. Based on this literature review, this paper is dedicated to a qualitative analysis of the Direct Actions of Unconstitutionality filed in the STF by these political parties, which were aimed at suspending public policy proposals politically supported by the Executive Power.

**Keywords: Judicialization of politics. Political Parties. Judicial Review.**

## **LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS**

**ADI** **Ao Direta de Inconstitucionalidade**

**STF** **Supremo Tribunal Federal**

**PSB** **Partido Socialista Brasileiro**

**PT** **Partido dos Trabalhadores**

**PSOL** **Partido Socialismo e Liberdade**

**PcdoB** **Partido Comunista do Brasil**

**PV** **Partido Verde**

**PROS** **Partido Republicano da Ordem Social**

**PSDB** **Partido da Social Democracia Brasileira**

**PDT** **Partido Democrático Trabalhista**

**PSL** **Partido Social Liberal**

**REDE** **Rede Sustentabilidade**

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>1.1 Contextualização.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1.2 Problema da pesquisa.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1.3 Objetivos da pesquisa.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>1.3.1 Objetivo geral.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>1.3.2 Objetivos específicos.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>1.4 Delineamento da pesquisa.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>1.5 Justificativa .....</b>  | <b>12</b> |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>2.1 A judicialização da política: perspectiva histórica, aspectos característicos e especificidades brasileiras.....</b> | <b>14</b> |
| <b>2.2 Efeitos da judicialização da política nas democracias contemporâneas.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>2.3 A atuação dos partidos políticos na esfera judicial .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>3 METODOLOGIA.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>3.1 Perfil da amostra .....</b>  | <b>22</b> |
| <b>3.3 Coleta e análise dos dados.....</b>  | <b>24</b> |
| <b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>4.1. Dados qualitativos – Aspectos intraprocessuais .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>33</b> |
| <b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>7 APÊNDICE 1 - Base de dados utilizada na pesquisa .....</b>   | <b>38</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

A vitória do presidente Jair Bolsonaro nas eleições gerais de 2018 representou a ascensão de um grupo político autocomprometido com mudanças nos padrões prévios e historicamente estabelecidos de governança pública e de agenda política.

A carreira política de Jair Bolsonaro, marcada por discursos polêmicos e histriônicos, permaneceu politicamente estável por 28 anos, período no qual serviu como representante do Estado do Rio de Janeiro na Câmara dos Deputados por sete legislaturas consecutivas – entre 1990 e 2014. Sua atuação, de baixa proeminência no cenário político nacional, porém aderente a um eleitorado de nicho, foi suficiente para lhe garantir, no sistema proporcional, a reeleição por todo este período.

Encampando um discurso declaradamente à direita do espectro político, o então candidato Jair Bolsonaro catalisou em 2018 um sentimento antipolítica emergente no eleitorado brasileiro. Desta forma, garantiu competitividade na disputa presidencial a partir de discursos amplamente difundidos nas redes sociais e, ao contrário do que era imaginado, conseguiu, pavimentando uma disputa polarizada, derrotar em segundo turno o ex-prefeito da cidade de São Paulo, Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Além de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), a chapa vencedora era composta pelo General Hamilton Mourão, do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). O êxito eleitoral de ambos, ex-integrantes do Exército Brasileiro, representou uma guinada ideológica e explícita à direita. Sua eleição fora marcada, inclusive, por apoio maciço de segmentos sociais conservadores, a exemplo de religiosos cristãos católicos romanos e, especialmente, da camada evangélica da população brasileira.

Foi sob este contexto de amplo acirramento anímico e divisão política que Jair Bolsonaro tomou posse em 1º de janeiro de 2019. A promessa da adoção de políticas públicas conservadoras do ponto de vista social e ortodoxas do ponto de vista econômico, começou a ganhar contornos práticos a partir do primeiro dia de sua administração.

A partir de então, já foi possível perceber que a oposição política ao então novo governo ficaria, por força centrífuga, sob função de partidos posicionados à esquerda do espectro político.

Afora o PT, rival direto no pleito de 2018, outras legendas passariam a encampar o

ofício, a exemplo do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PcdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Rede Sustentabilidade (REDE).

## 1.2 Problema da pesquisa

A importância da oposição partidária é conhecida pela literatura. Partidos de oposição exercem uma influência decisiva na composição da agenda pública, levantando questões para debate e apontando problemas que não podem ser ignorados pelo governo (da Silva Tarouco apud Kingdon, 2003).

Para um até então presidente que se colocava à disposição da sociedade brasileira ancorado por um discurso de ruptura dos métodos de governabilidade e de inovação quanto às políticas públicas, era esperado posicionamento antagônico destas legendas em relação ao governo.

No caso brasileiro, além do parlamento, tradicionalíssimo espaço de discussões políticas, a literatura destaca a relevância do Poder Judiciário como um importante fórum de debates eminentemente políticos e crucial *veto point* (TAYLOR, 2007, p. 232).

Diante das sucessivas crises político-institucionais que assolaram o país, especialmente a partir de 2013, pôde-se perceber um ativismo judicial cada vez mais patente. A teoria do poder de veto (TSEBELIS, 2009) é calcada no formato institucional dos atores integrantes das instituições, a partir do qual se utilizam de suas prerrogativas institucionais para impedir ou sobrestar ações que possam modificar a estabilidade decisória na política de um país.

Neste cenário, evidencia-se o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, corte constitucional brasileira.

Mediante provocação de partidos políticos, estes constitucionalmente legitimados para manejar ações no âmbito do chamado controle concentrado de constitucionalidade de atos dos poderes Executivo e do Legislativo, a Suprema Corte julga, de forma definitiva, matérias-chave para o governo, a exemplo de políticas públicas recém-publicadas. Ora, questionar judicialmente políticas públicas de um governo recém-eleito parece um profícuo objeto de estudo.

Por esta razão, esta pesquisa busca mensurar e analisar o grau de efetividade das ações impetradas por partidos políticos, especialmente os de oposição ao governo Jair Bolsonaro, na Suprema Corte ao longo do seu mandato, entre 2019 e 2022.

Portanto, o projeto busca responder à seguinte pergunta: qual a taxa de sucesso das ações judiciais impetradas no Supremo Tribunal por partidos políticos que questionam ações políticas

do governo federal durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro?

### **1.3 Objetivos da pesquisa**

#### **1.3.1 Objetivo geral**

Como objetivo geral, procura-se analisar o fenômeno da judicialização da política – a qual tem se intensificado no cenário político nacional – a partir de ações impetradas por partidos políticos ao longo do mandato do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022).

#### **1.3.2 Objetivos específicos**

- a) De início, a pesquisa busca mapear os partidos políticos que lançaram mão de recursos jurídicos junto ao Supremo Tribunal Federal contra atos emanados ou apoiados pelo Poder Executivo Federal;
- b) O segundo objetivo é averiguar o volume de ações judiciais de qualquer espécie, impetradas por partidos políticos e, em um segundo momento, afinar a amostra para analisar o volume de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) impetradas por estas legendas;
- c) O terceiro objetivo específico é averiguar a taxa de sucesso destas ADIs, tendo como ponto de partida a análise qualitativa de todas as processadas pelo Supremo Tribunal Federal ao longo do mandato do presidente Jair Bolsonaro;
- d) Por fim, o quarto objetivo específico será a análise dos dados coletados de modo a investigar o tempo e o meio jurídico-processual pelos quais estas ações foram processadas pela Corte, com especial enfoque nos dados que possam sugerir algum aspecto político nas decisões, em especial as decisões monocráticas, também chamadas *ad referendum*, de caráter liminar e independentes de análise colegiada.

### **1.4 Delineamento da pesquisa**

A presente pesquisa será conduzida por meio de dois eixos principais. O primeiro é trazer um referencial teórico, mediante revisão da bibliografia acerca das perspectivas históricas até a contemporaneidade da judicialização da política em um quadro tanto internacional quanto nacional.

O segundo momento é realizar uma coleta qualitativa de dados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)) através de buscas manuais, processo por processo, filtradas por ações diretas de inconstitucionalidade cujo polo ativo, ou seja, o requerente, seja um partido político apto e legitimado a manejar este tipo de recurso perante a corte.

A partir daí, a pesquisa irá coletar e planilhar todos os dados e os recortará de modo a obter uma base de dados apta a uma análise posterior. Desta forma, a referida base de dados final deverá contemplar uma lista de ADIs que cumprem os seguintes requisitos: i) partido político no pólo ativo da ação direta de inconstitucionalidade; ii) Poder Executivo Federal e/ou Presidente da República no pólo passivo da ação direta de inconstitucionalidade; iii) agenda política e/ou políticas públicas implementadas entre 2019 e 2022 como objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

A partir do tabulamento destes dados e seus respectivos requisitos, passar-se-á à análise propriamente dita, de onde virão os resultados que balizarão as conclusões da pesquisa à luz da literatura que fundamenta o fenômeno contemporâneo do ativismo judicial no Brasil.

### **1.5 Justificativa**

O Brasil vive um dos seus períodos mais turbulentos desde a redemocratização. O cenário de crise política, que grassa entre os poderes constituídos, é alvo de intensa investigação por pesquisadores da ciência política.

Lattman-Weltman (2022) explica que a situação política brasileira após a redemocratização pode ser dividida em duas fases. Das eleições de 1990 até 2006, o país viveu uma institucionalidade fragilizada. Ao passo que de 2006 até 2022, impera um processo contínuo de fragilização da institucionalidade. A que se deve, portanto, o paulatino esgarçamento das instituições?

Um dos vetores desta crise é a transferência da tomada de decisão política das esferas tradicionalmente constituídas, como o parlamento, para os tribunais, em um fenômeno que se convencionou chamar de judicialização da política.

Durante o processo eleitoral de 2022, este fenômeno esteve ainda mais em voga. Especialmente no que se refere à disputa presidencial, travada entre incumbente, presidente Jair Bolsonaro, e o ex-presidente Lula, emergiu uma série de questionamentos públicos a decisões judiciais, profundamente discutidos junto à população e à imprensa.

Este contexto fomentou a pertinência da presente pesquisa, que busca entender mediante análise qualitativa das ações diretas de inconstitucionalidade, qual grau de participação e efetividade dos partidos no bloqueio judicial da agenda política do Poder Executivo Federal.

Uma análise acurada, processo por processo, permitiria entender, portanto, em qual nível de judicialização da política esteve o governo do presidente Jair Bolsonaro ao longo do seu mandato e, mais importante, mensurar o que de fato obteve a interferência direta de outro

poder da República.

Deste modo, esta pesquisa busca trazer uma modesta contribuição àqueles estudiosos que já se dedicam a entender os mecanismos, características, causas e efeitos que a transferência da tomada de decisão política para esfera judicial em um contexto democrático pós Constituição de 1988.

Estudos qualitativos desta monta também podem contribuir para análises mais acuradas e pormenorizadas sobre o tipo de matéria política discutida na esfera judicial. Além disso, pode oferecer insumos próprios para eventual estudo sobre o comportamento político dos componentes da corte constitucional.

Todas estas informações, em resumo, podem jogar mais luz sobre o tema, de modo a contribuir, por fim, com possíveis soluções para o problema que vem impactando no cenário político do país.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A judicialização da política: perspectiva histórica, aspectos característicos e especificidades brasileiras

O fenômeno da judicialização da política insere-se, no âmbito das pesquisas contemporâneas, em um contexto de consolidação das democracias liberais no período pós-Segunda Guerra Mundial e, sobretudo, após a queda da União Soviética. Durante este período, o mundo observou a emergência sociedades democráticas contemporâneas (HIRSCHL, 2004; TATE e VALLINDER, 1995).

Isso porque o arranjo institucional dos países neste período, que floresceu a partir da fundação de uma carta constitucional, também chamado de “constitucionalismo moderno”, agindo como uma espécie de contrato social, trouxe alguns efeitos políticos a estas sociedades.

Em resumo, a primeira destas consequências foi a constitucionalização de direitos e políticas sociais, sobre a qual acabou por consolidar um Poder Judiciário apto e legitimado a garantir direitos à população que o acionasse. A constitucionalização ampla de aspectos da vida social contemporânea, neste sentido, culminou com a transferência de muitos destes temas para a esfera judicial.

O segundo resultado, por outro lado, é uma espécie de empoderamento do Poder Judiciário de acordo com o que determina a carta constitucional. Estas prerrogativas determinariam o *judicial review* de atos administrativos e de políticas públicas.

Neste contexto, o fenômeno da judicialização da política pode ser entendido como uma espécie de deslocamento do epicentro decisório de uma controvérsia social de seu habitat natural, qual seja a esfera político-parlamentar, para uma sala de julgamento.

O professor Ran Hirschl, em seu célebre estudo, traduzido para língua portuguesa em 2009, chamado “*O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*”, explica esta problemática. Originalmente publicado em 2006, Hirschl conceitua o fenômeno da judicialização da política. Para ele, no mundo contemporâneo, cada vez mais os tribunais são chamados à resolução de dilemas morais, sociais, políticos e econômicos – quer seja em democracias seculares, quer seja em arranjos democráticos constitucionais mais recentes.

Ele esclarece também que a judicialização da política é multifacetado, do qual pode-se dividir em pelo menos três aspectos centrais, a saber:

[1] a disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas públicas; [2] a

judicialização da elaboração de políticas públicas pelas formas “comuns” de controle judicial de constitucionalidade de leis e atos da administração pública; e [3] a judicialização da “política pura” — a transferência, para os tribunais, de assuntos cuja natureza e significado são claramente políticos, incluindo importantes debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras

O que se vê, portanto, é que, na visão de Hirschl, o termo “judicialização da política” pode esconder múltiplos acontecimentos sociais. Ele, porém, pontua, que estas facetas ainda precisam ser melhor estudadas e entendidas.

Faz-se necessário citar outros autores de peso na esfera internacional e que envidaram esforços na melhor explicação sobre o tema. Ao longo desta revisão bibliográfica, torna evidente fazer referência a C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder que, em 1995, no emblemático estudo *“The Global Expansion of Judicial Power”* apresentaram o termo “judicialização da política” à comunidade acadêmica.

Para Tate e Vallinder (1995), o processo de judicialização da política pode ser descrito a partir de dois acontecimentos-chave. O primeiro deles seria a interferência do Poder Judiciário no processo de formulação de políticas públicas, sejam elas oriundas do Poder Executivo ou Poder Legislativo; a segunda, mediante uma adoção contínua de práticas judiciais por arenas de decisão não-judiciais. Tate acompanha o posicionamento de Vallinder e assim define as duas características principais da judicialização da política:

1. o processo pelo qual tribunais e juízes vêm para fazer ou paulatinamente dominar, cada vez mais, a formulação de políticas públicas que já haviam sido feitas (ou, que acreditam que deveriam ser feitas) por outras agências governamentais, especialmente legislativos e executivos, e
2. o processo pelo qual os fóruns não-judiciais de negociação e tomada de decisão passam a ser dominados por regras e procedimentos judiciais (TATE, 1995, p. 28, tradução nossa)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> For clarity and consistency, I follow Vallinder's conceptual survey of the judicialization of politics (chap. 2 of this volume), which suggest two core meanings for the term: 1. the process by which courts and judges come to make or increasingly to dominate the making of public policies that had previously been made (or, it is widely believed, ought to be made) by other governmental agencies, especially legislatures and executives, and 2. the process by which nonjudicial negotiating and decision-making forums come to be dominated by quasi-judicial

Junto à academia brasileira, o tema judicialização da política e o papel do Poder Judiciário nas sociedades contemporâneas também foram escrutinados nos anos seguintes aos estudos de Tate e Vallinder, especialmente durante a primeira e a segunda década do século XXI. Alguns estudos, que hoje compõem a teoria política sobre o assunto, merecem aqui referência (SANTOS, 1995; VIANNA *et al*, 1999; ARANTE e KERCHE, 1999; CARVALHO, 2004; BARROSO, 2012; AVRITZER e MORONA, 2014).

Para Boaventura de Sousa Santos, a pesquisa sobre o papel dos tribunais nas sociedades coloca-se com destaque nos estudos sociais. Para ele, no início do século XX, o Poder Judiciário imbuía-se de um espírito conservador, ligado a uma certa dificuldade de aderir “agenda política progressista ou dos agentes públicos progressistas” e com atuação pontual.

Mais recentemente, pontua Santos, o Poder Judiciário foi ganhando espaço quase que onisciente, mediante uma intervenção baseada na constitucionalização dos direitos dos cidadãos: a chamada “a juridificação do bem-estar social” (Santos, 1995, p. 1). Para ele, em ambos os períodos, a problemática da judicialização da política torna-se relevante porque a transferência do *locus* do debate político para a esfera judicial gera confronto com outras fontes do poder político, notadamente com o Poder Executivo (Santos, 1995, p. 2).

Luiz Werneck Vianna, conhecido pela célebre “*A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*”, como o próprio nome indica, se dispõe a uma análise quantitativa e qualidade do controle concentrado de constitucionalidade entre 1988 a 1998 no Supremo Tribunal Federal. Vianna atualiza o estudo em 2005 com a publicação da pesquisa “*Dezessete anos de judicialização da política*”.

Ele esclarece que a partir da segunda metade do século XX, os juízes passam a ocupar “lugares tradicionalmente reservados às instituições especializadas da política e às de auto-regulação societária” (VIANNA *et al*, 1995, p. 39). Este fenômeno de emergência do protagonismo judicial, continua Vianna, deriva do chamado “constitucionalismo democrático”, justificado, por sua vez, por um “núcleo dogmático” habermasiano capaz de conferir ao Judiciário poder de obrigar o poder soberano. Em suas palavras, este era o “capitalismo organizado” – em um cenário pós-Segunda Guerra. (VIANNA *et al*, 1995, p.40).

Cronologicamente, ele também cita a crise do chamado *Welfare State* e o conseqüente surgimento do neoliberalismo. Com a crise dos direitos sociais, cidadãos passaram a pleité-lo

---

(legalistic) rules and procedures”

no Judiciário: estava aí formada a tempestade perfeita para a ascensão da institucionalização do judiciário (VIANNA *et al*, 1995, p.41).

Já na visão de Rogério Bastos Arantes e Fábio Kerche, expressa no artigo “*Judiciário e Democracia no Brasil*”, o Poder Judiciário pós-1988 é sustentado por um arranjo institucional que cria incentivos à uma interferência no processo de tomada de decisão política (ARANTE e KERCHE, 1999). No contexto macro, o Judiciário tem um caráter mais liberal do que necessariamente democrático.

Para Ernani Carvalho, o constitucionalismo, fenômeno que permitiu a inclusão do Poder Judiciário no sistema democrático como órgão de controle de outros poderes, acrescentou um novo cálculo político ao Poder Executivo. A partir de então, o governo precisa agora levar em conta a constitucionalidade dos seus atos. Na visão de Carvalho, este novo arranjo garantiu a participação do Judiciário em decisões políticas (CARVALHO, 2004, p. 115).

Neste sentido, a judicialização da política, entendido como um processo de transferência – ou como mais uma etapa do processo de decisão política:

pode ser expresso de duas maneiras: 1) normativa, que aborda a chamada supremacia da Constituição sobre as decisões parlamentares majoritárias; 2) analítica, que se preocupa com o ambiente político e institucional, com as “polias e engrenagens” do processo político em questão (p.116)

Debruçando-se sobre a segunda vertente, qual seja, a analítica, que está preocupada em “definir, medir e avaliar o processo de judicialização da política” chega-se à conclusão de que o fenômeno da judicialização da política no Brasil, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pode ser definido a partir de quatro vetores básicos que se retroalimentam: 1) condições insitucionais para surgimento da judicialização; 2) aumento da litigância processual; 3) judicialização da política; e 4) causas da expansão judicial (p.122).

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, nomeado para o cargo em 26 de junho de 2013, publicou um estudo bastante citado pela academia brasileira a respeito da judicialização.

No artigo, intitulado “*Judicialização, ativismo judicial, e legitimidade democrática*”, Barroso dedica-se a traçar um panorama sobre o assunto a partir de uma perspectiva histórica e conjuntural brasileira (BARROSO, 2012). Antes de qualquer coisa, explica que a judicialização é “um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um

exercício deliberado de vontade política” (p. 25).

Judicialização, inicialmente, significa que algumas “questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário” (p. 24). É o que ele vai cunhar de “judicialização da vida” (p. 24).

No caso brasileiro, Barroso afirma que a judicialização possui três grandes causas.

A primeira é derivada do período de redemocratização. Neste caso, o então recente processo de redemocratização e conseqüente constitucionalização criaram condições para que decisões fossem tomadas em âmbito judicial, de modo que o “Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político” (p. 24).

A segunda grande causa da judicialização da política brasileira é a chamada “constitucionalização abrangente” (p. 24). Barroso explica que, seguindo uma tendência mundial, o país inseriu na Constituição Federal pontos sociais, políticos e econômicos anteriormente dispostos apenas em legislação ordinária (p. 24).

Barroso finalmente sinaliza que a terceira grande causa da judicialização da política brasileira é oriundo do sistema de controle de constitucionalidade, considerado por ele como um dos mais abrangentes do mundo.

Barroso classifica o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro como híbrido, composto por aspectos do modelo europeu (controle de constitucionalidade incidental ou difuso, no qual qualquer juiz pode declarar inconstitucionalidade de ato normativo) e também do norte-americano (controle de constitucionalidade concentrado, no qual é de competência da corte constitucional declarar inconstitucionalidade de ato normativo). Somados a isso, estão o extenso rol de legitimados a propor ações de controle concentrado, o que fomenta a chamada ao Poder Judiciário à tomada de decisões (p. 24).

O ministro também abre o segundo conceito, que dialoga com a judicialização da política, o ativismo judicial, para quem pode ser conceituado como “uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (p. 25).

Merece registro o artigo assinado por Leonardo Avritzer e Marjorie Marona, de 2014, no qual propõem uma análise sobre judicialização da política para além daquelas estudadas sob a ótica do constitucionalismo liberal e referenciadas acima. Em outras palavras, Avritzer e Marona refundam as bases de referência analítica sobre o tema, tendo como pressuposto o reconhecimento de que a literatura evoluiu muito sobre a questão, porém a partir de um ponto

de partida bastante comum (AVRITZER e MORONA, 2014, p. 69-70).

À luz da experiência brasileira, os autores realizam uma reconstrução crítica dos conceitos de constitucionalismo e da teoria da representação antes de qualquer análise sobre a judicialização da política em si (p. 70). Desta forma, ambos afirmam que o arranjo constitucional pós-1988 deixou canais de reformas constitucionais abertos, a exemplo do controle de constitucionalidade e o emendamento constitucional relativamente flexível, contrariando a ótica do liberalismo constitucional baseado em estabilidade. Este ecossistema fomentou, portanto, a judicialização da política de um modo muito próprio (p. 84).

Em suma, o país possui fluxo de judicialização da política peculiar em dois sentidos complementares: primeiro porque o emendamento constitucional permitiu uma adequação da Constituição ao sistema político vigente sem que se alterasse seu cerne; segundo porque o constituinte originário ofereceu garantias para que o Supremo Tribunal Federal exercesse um poder de revisão muito robusto sobre atos do Poder Executivo e de posicionamento sobre a legislação oriunda do Congresso Nacional (p. 88).

Assim, segundo os autores, estas premissas permitem concluir que o fenômeno da judicialização da política, no caso brasileiro, está mais próximo “das lutas de cidadania, especialmente em contextos de desigualdade social e diversidade cultural” (p. 70).

Por fim, há que se mencionar que o termo judicialização da política já carrega consigo algumas críticas da academia. Para Araújo (2017), a crítica tem raízes históricas e epistemológicas, primeiro porque o Poder Judiciário é historicamente um poder político composto por membros que decidem por juízo “legal/ilegal” (princípio) e por juízo “melhor/pior” (político); segundo porque, a despeito de o termo ser ambíguo, um alto índice de “um alto índice de judicialização pode significar muitas coisas diferentes” (ARAÚJO, 2017, p. 25).

## **2.2 Efeitos da judicialização da política nas democracias contemporâneas**

Para além da conceituação da judicialização da política e suas causas, as leituras para a revisão bibliográfica desta pesquisa também trouxeram atenção para os efeitos colaterais no tecido social.

Hirschl ressalta os efeitos negativos que a participação de tribunais e juízes têm quando instados a decidir sobre assuntos de grande importância política. Segundo ele, o processo de transferência de decisão da esfera política para a judicial significa, em última instância, uma abdicação de poder e na rejeição de responsabilidade política. Isso porque, continua,

legislaturas eleitas têm o dever de assumir o processo de tomada de decisão política (HIRSCHL, 2006, p. 173).

Este processo de redirecionamento de culpa, no qual legisladores eleitos para tomar decisões difíceis – especialmente as difíceis – e impopulares, abdicam de tomá-la, pode colocar em risco a própria experiência democrática. Isso ocorre porque esta transferência de responsabilidade acaba por criar incentivos para que parlamentares optem por decisões de curto prazo (menos difíceis e menos impopulares) em detrimento daquelas de efeito de longo prazo (p. 173).

Há ainda os custos de governabilidade, condicionantes que retardam governos em seu processo de tomada de decisão. Arantes e Kerche alertam que a inclusão institucional do Poder Judiciário no jogo político “torna mais incerto e custoso o processo de tomada de decisão política” (1999, p. 31).

Não se pode olvidar dos efeitos colaterais endógenos. O ministro Luís Roberto Barroso aponta para dificuldades geradas pela judicialização da política e por outro fenômeno, o do ativismo judicial, aspecto relevante, mas fora do objeto de análise da presente pesquisa.

### **2.3 A atuação dos partidos políticos na esfera judicial**

Tudo o que foi mostrado acima, relacionado à judicialização da política, proporcionado pelo atual arranjo institucional-constitucional que proporcionou este fenômeno, explica em parte o objetivo final desta pesquisa, que é analisar a atuação dos partidos de oposição no STF.

O que se passa agora é revisar a bibliografia para complementar esta pesquisa. A literatura mais proeminente sobre o assunto explicita que partidos enxergam a via judicial como mais um instrumento da oposição no embate político.

Neste sentido, não há como deixar de citar o estudo paradigmático de Taylor e Da Ros (2008), intitulado “*Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política*” no qual destrincham os mecanismos e artifícios utilizados por partidos políticos na esfera judicial.

Nesta pesquisa, Taylor e Da Ros (2008) analisam os padrões de judicialização da política durante as duas administrações de Fernando Henrique Cardoso para, posteriormente, compará-la com o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Este método comparativo é utilizado para identificar os padrões e a intensidade do uso político do STF mediante o manejo de ações de controle concentrado de constitucionalidade nos governos dos dois citados presidentes (p. 826).

Em um segundo momento, passa-se “à identificação de possíveis causas para as variações – e também para as semelhanças – eventualmente encontradas no levantamento realizado” (TAYLOR e DA ROS, 2008, p. 826).

Para justificar o estudo, inicialmente, os autores partem do princípio que a literatura no campo da Ciência Política não produziu pesquisas comparativas que abarquem totalmente o lapso temporal a ser analisado. Além disso, justificam que, do ponto de vista teórico, a participação dos tribunais na decisão judicial sobre políticas públicas não deriva somente da disponibilização institucional destes meios, mas também em virtude de estratégias políticas dos atores legitimados a usá-las (Ibid, 2008, p. 827).

Ademais, os autores se debruçam sobre uma questão fundamental, que se conecta com a realidade do presente estudo e com a prática que qualquer observador atento da dinâmica da judicialização brasileira pode facilmente constatar: o porquê de partidos políticos lançarem mão de recursos jurídicos mesmo quando a perspectiva de vitória na corte é baixa. (TAYLOR e DA ROS, 2008 *apud* Dotan e Hofnung (2005).

Isso acontece porque o jogo político não necessariamente obedece a lógica processual das ciências jurídicas. Para o partido político, faz bastante sentido, do ponto de vista político, criar um fato novo e midiático e com repercussão junto à opinião pública a efetivamente alcançar o êxito judicial (Ibid., 2008, p. 828).

Por esta razão, visto que os custos de entrada no tribunal são relativamente baixos, incentivos lógicos para fazer uso desta tática. São as chamadas “derrotas judiciais e vitórias políticas (Ibid., 2008 *apud* Dotan e Hofnung (2005).

Posto isto, Taylor e Da Ros vão buscar respostas a respeito dos fatores que contribuem para esta variação do uso dos tribunais por partidos políticos, notadamente os de oposição.

Além disso, se lançam a responder a uma outra importante questão: “como explicar que diferentes padrões de judicialização da política possam emergir de contextos institucionais praticamente idênticos?” (p. 829).

Em suma, antes de partir para a coleta e análise dos dados, os autores supõem que há fatores externos, ainda desconhecidos, que influenciam em maior ou menor grau para a ocorrência da judicialização da política que vão além do arranjo institucional puro e simples. (Ibid., 2008, p. 829).

Para responder a esta indagação, sugerem que o que influencia partidos políticos, especialmente opositores a adentrar na esfera judicial com demandas políticas podem ser

explicadas pela “**saliência dos temas e pelo contexto político**” (*grifo nosso*) (Ibid., 2008, p. 830).

Após a coleta dos dados, e a partir da análise das ADIs impetradas por partidos políticos durante os governos FHC e Lula, Taylor e Da Ros chegam a algumas conclusões.

A mais elementar delas é a de que houve “significativa diferença no uso das Adins durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva tanto em termos quantitativos quanto substantivos”(p. 847).

Em segundo lugar, sem adentrar em aspectos específicos, os autores também concluíram que as ADIs analisadas foram intrumentalizadas a fim de garantir:

- 1) a judicialização como tática de oposição, utilizada para retardar, impedir, desmerecer ou declarar a oposição a determinadas leis; 2) a judicialização como arbitragem de interesses em conflito, utilizada para tornar as regras do jogo mais amenas a determinado grupo de interesse (Ibid., 2008, p. 848)

Os autores finalizam o artigo apontando caminhos futuros. Para ambos pesquisadores, uma integração da literatura sobre judicialização com os estudos sobre a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, especialmente no que tange ao estabelecimento do Poder Judiciário como uma importante arena de discussão, agindo como agente de veto de matérias aprovadas por ampla maioria legislativa (p. 849).

### **3 METODOLOGIA**

Passa-se agora a descrever a metodologia que norteou o presente trabalho de pesquisa. Primeiramente, a pesquisa documental revela-se a técnica necessária para esta extração dos dados, visto que, conforme explicam Sá-Silva et al (2009, p.03) “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse”.

Vale ressaltar que a pesquisa documental não pode ser vista como uma estrita coleta pura e simples dos dados, mas como um procedimento analítico de entendimento dos dados coletados.

#### **3.1 Perfil da amostra**

O presente trabalho dedica-se a analisar a atuação dos partidos políticos, ator constitucionalmente legitimado a impetrar ação de controle concentrado de constitucionalidade, junto ao Supremo Tribunal Federal durante o primeiro mandato de Jair Bolsonaro.

Para tanto, de posse de lista prévia, confeccionada pela Ouvidoria do STF, com todas as ações ajuizadas por partidos políticos entre 1º de janeiro de 2019 a 1º de novembro de 2022, foram realizadas recorrentes incursões ao sítio eletrônico da Corte ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)) para analisar apenas as ações de controle de constitucionalidade cujo partido político figurava como autor durante o período supramencionado.

Após estes dois recortes, os demais critérios para a definição da amostra foram:

- 1) ADIs cujo objeto de questionamento são leis ordinárias, decretos, medidas provisórias, emendas constitucionais e demais atos sancionados e/ou editados e/ou apoiados pelo Poder Executivo entre 1º de janeiro de 2019 a 1º de novembro de 2022;
- 2) ADIs cujo pólo demandado seja o Presidente da República e/ou o Poder Executivo;
- 3) ADIs cujo pólo demandado seja a Mesa do Congresso Nacional (limitado a Emendas Constitucionais cuja promulgação tenha sido apoiada politicamente pelo Poder Executivo);
- 4) Foram excluídas da amostra as ADIs protocoladas por partidos políticos com o objetivo de questionar a constitucionalidade de regras eleitorais;
- 5) Foram excluídas da amostra as ADIs protocoladas por partidos políticos com o objetivo de questionar a constitucionalidade de leis ou atos sancionados e/ou publicados em período anterior ao governo de Jair Bolsonaro.

Cumprе ressaltar que a escolha pela análise da ADI aconteceu de forma natural. Este instrumento jurídico é amplamente utilizado pela literatura da Ciência Política como “padrão-ouro”, quer seja pelo aspecto quantitativo, que representa um universo razoável de ações, propício para uma análise de dados mais abrangente; quer seja por configurar instrumento jurídico adequado à análise da constitucionalidade de leis e atos no âmbito federal – e, portanto, aderente aos fins desta pesquisa.

Aliás, sobre a importância da ADI como instrumento de pesquisa, Taylor e Da Ros (2008) explicam que a relevância ocorre:

1. Por permitir que alguns atores políticos com legitimidade ativa “pulem” a sobrecarga processual dos tribunais inferiores e obtenham uma decisão judicial com efeitos gerais, imediatos e vinculantes. Embora a legitimidade ativa seja restrita a um grupo pequeno de possíveis requerentes, o número de atores legitimados no Brasil é elevado em termos comparativos. Isso tem incentivado o uso intenso do instrumento, redundando em uma média total de duzentas Adins por ano, número que chega a aproximadamente cinquenta Adins anualmente dirigidas apenas contra atos de órgãos

federais (as demais geralmente se voltam contra leis de órgãos estaduais). 2. As decisões nas Adins são irrecorríveis e tomadas com base em revisão abstrata. Isto é, permitindo que o requerente conteste uma determinada lei sem ter de esperar pela manifestação de seus efeitos práticos<sup>2</sup>. Portanto, do ponto de vista político, elas oferecem um instrumento importante de contestação das políticas majoritárias, especialmente para as minorias que não têm voz efetiva nas deliberações dos Poderes Executivo e Legislativo. (p. 830)

Sá-Silva et al (2009, p. 03) relembram a importância da técnica documental para burilar dados brutos que podem se transformar em relevantes resultados. A técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor.

### **3.3 Coleta e análise dos dados**

A coleta dos dados obedeceu o seguinte passo-a-passo:

1) Com base na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), foram solicitadas à Ouvidoria do STF a lista completa de todas as ações – independentemente da classe e/ou origem – em cujo pólo ativo constasse um partido político e cujo o protocolo inicial tenha ocorrido entre 1º de janeiro de 2019 e 21 de julho de 2022 (data do pedido administrativo). Após essa data e para fins de atualização, a tabela bruta passou a ser complementada de forma manual até 1º de novembro de 2022;

2) De posse da tabela bruta, passou-se à filtragem dos dados obedecendo aos cinco critérios supramencionados com o objetivo de se chegar à amostra final;

3) Deste ponto, passou-se à análise qualitativa, ação por ação, petição inicial por petição inicial;

4) À tabela quanti foram somados os dados qualitativos, cujas as informações não constavam da tabela bruta enviada pela Ouvidoria do Supremo Tribunal Federal, gerando, assim, a chamada tabela final;

Conforme depreende-se da coleta acima referenciada, foram analisados dados quantitativos e qualitativos.

Portanto, os dados quantitativos foram selecionados a partir de uma lógica natural, tendo como um primeiro olhar básico a busca de informações básicas que pudessem ser extraídas da tabela bruta. Assim sendo, os dados quantitativos foram os seguintes:

#### **Dados quantitativos - Aspectos extraprocessuais**

- 1 Número de ações gerais
- 1.2 Número de ações gerais por ano
- 1.3 Número de ADIs por partido
- 2 Instrumentos legais questionados por tipo
- 3 Número de relatores
- 4 Quantitativo de pedidos de medidas cautelares

Já os dados qualitativos foram surgindo à partir da experiência pessoal de análise subjetiva de cada ADI em buscas personalizadas no sítio eletrônico do STF. Desta forma, os dados qualitativos são os abaixo consignados:

#### **Dados qualitativos – Aspectos intraprocessuais**

- 1 Decisões monocráticas em medida cautelar
- 1.1 Resultados das decisões monocráticas em medida cautelar
- 2 Resultado final do processo na Corte
- 3 Taxa de sucesso geral no mérito
- 4 Taxa de sucesso geral em medida cautelar
- 5 Cronologia e picos de maior ativação da Corte

## **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

As análises dos resultados dos dados coletados, para fins de organização, observaram a lógica quantitativa, composta de aspectos extraprocessuais; e a lógica qualitativa, composta de características intraprocessuais, ou seja, de elementos verificados após a leitura atenta do processo em si.

### **4.1. Dados quantitativos - Aspectos extraprocessuais**

Faz-se necessário começar pelo básico. Os números iniciais, oriundos da planilha-base entregue pela Ouvidoria do STF, revelaram que partidos políticos foram responsáveis por manejar 660 ações originárias e recursais (tabela 1, aba 1, anexa no apêndice, página 38) junto ao STF durante o governo Bolsonaro (01/01/2019 a 01/11/2022).

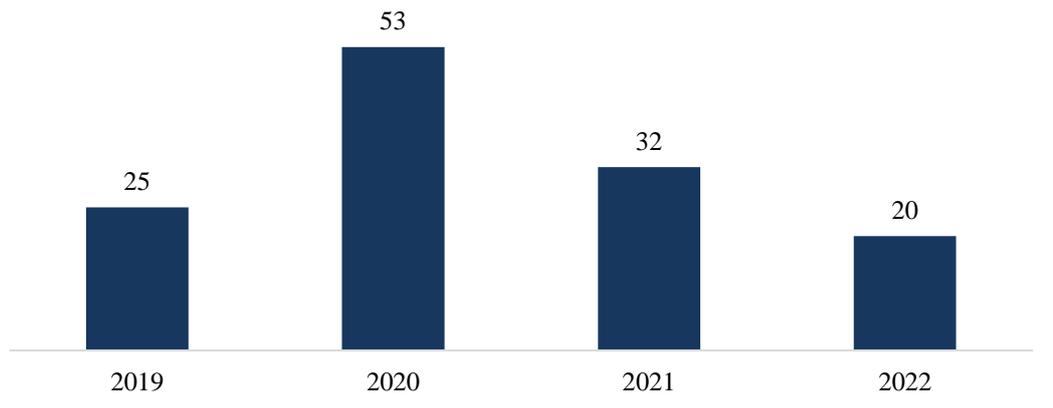
O primeiro recorte, selecionando apenas as ADIs, traz um quadro no qual legendas com representação parlamentar foram autoras de 289 ações deste tipo.

Das 289 ações, 130 ações (tabela 1, aba 2, anexa no apêndice, página 38) foram

selecionadas por apresentarem as seguintes características principais: i) foram diretamente apresentadas contra o Presidente da República e/ou Poder Executivo; e ii) tiveram como alvo políticas públicas editadas e/ou apoiadas pelo governo incumbente. Foram exatamente estas 130 ações qualitativamente e, portanto, alvo do estudo mais aprofundado desta pesquisa.

Ao explorar este universo-alvo de 130 ações, chega-se ao número geral de ADIs por ano. Em 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, partidos chamaram o tribunal para decidir o destino das políticas públicas do governo em 25 ocasiões. Em 2020, o número dobra para 53; em 2021, as legendas judicializaram atos do governo mediante o manejo de 32 ADIs; e, por fim, até 1º de novembro de 2022, o Poder Executivo foi demandado na Corte por 20 vezes.

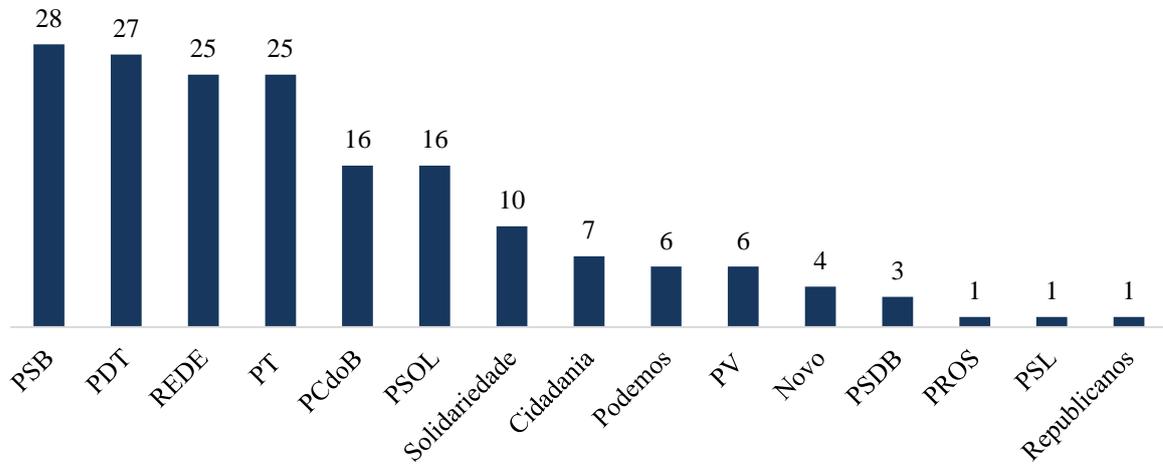
**Gráfico 1 - ADIs destinadas a questionar políticas públicas do governo Bolsonaro (2019-2022) - Por ano**



Fonte: elaboração própria

A lista de partidos políticos que mais demandaram o STF com objetivo de suspender atos oficiais e/ou políticas públicas na administração de Jair Bolsonaro obedeceu a seguinte ordem: PSB, com 28 assinaturas; PDT, com 27; REDE e PT, empatados na terceira posição com 25; PCdoB e PSOL também empatados com 16. Em seguida, estão Solidariedade, com 10 assinaturas; Cidadania, com 7; Podemos e PV, com 6; NOVO, com 4; seguido por PSDB, com 3. A lista é fechada com o trio PROS, PSL e Republicanos subscrevendo a petição inicial em 1 ADI cada.

**Gráfico 2 - ADIs contra políticas públicas do Governo Bolsonaro (2019-2022) - Por partido**



Fonte: elaboração própria

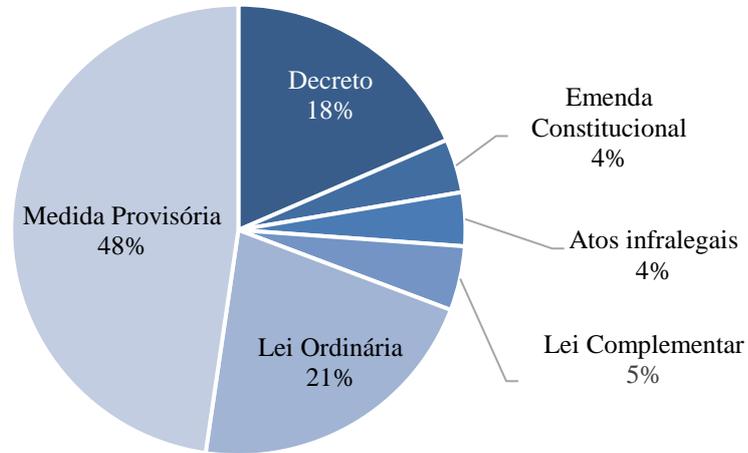
O gráfico acima revela o protagonismo de legendas de esquerda, opositoras naturais do governo Bolsonaro. A coalizão recém-eleita para a administração federal no quadriênio 2023-2026, derrotando Jair Bolsonaro nas eleições gerais de outubro de 2022, denominada “Coligação Brasil da Esperança”, foi responsável pela presença em 71% das ADIs.

Vale lembrar que a lista acima totaliza 176 aparições, diferentemente das 130 ações da tabela qualitativa. Esta divergência de números ocorre porque, em 15 ADIs analisadas, observou-se a presença de mais de uma legenda no pólo ativo da ação.

Outra característica importante a ser analisada é o tipo de ato normativo mais questionado pelas legendas. Este é um dado importante, porque seu quantitativo pode sugerir o instrumento jurídico mais utilizado pelo Poder Executivo em sua governança. Foram observados os seguintes tipos jurídicos: Emenda Constitucional; Lei Complementar; Lei Ordinária; Medida Provisória; Decreto e demais atos jurídicos de caráter infralegal.

Dito isso, de acordo com os dados coletados, o dispositivo mais questionados foram as Medidas Provisórias (48%) do universo de ADIs; em seguida, Decreto (18%); Lei Ordinária (21%); Emenda Constitucional (4%); Lei Complementar (5%); e Atos infralegais (4%).

**Gráfico 3 - Dispositivos legais questionados por ADI durante o governo Bolsonaro após recorte qualitativo (2019-2022) - Por tipo**



Fonte: elaboração própria

Conforme mencionado anteriormente, cada uma das 130 ADIs monitoradas são autuadas e sorteadas a um relator, o qual será responsável por juridicamente admiti-la e relatá-la a seus pares, levando o caso ao plenário. Desta forma, a amostra traz o seguinte panorama quanto à relatoria:

Tabela 1 - Relatorias de ADIs destinadas a questionar políticas públicas do governo Bolsonaro (2019-2022) distribuídas a ministros

| Ministro                          | Quantidade de relatorias |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Rosa Weber - Presidente           | 18                       |
| Roberto Barroso – Vice-presidente | 17                       |
| Gilmar Mendes – Decano            | 8                        |
| Ricardo Lewandowski               | 15                       |
| Carmen Lúcia                      | 9                        |
| Dias Toffoli                      | 6                        |
| Luiz Fux                          | 6                        |
| Edson Fachin                      | 6                        |
| Alexandre de Moraes               | 11                       |
| Nunes Marques                     | 13                       |
| André Mendonça                    | 21                       |
| <b>Total</b>                      | <b>130</b>               |

Fonte: elaboração própria

Por fim, a coleta de dados qualitativa, mediante leitura de cada uma das petições iniciais

revelou que 100% da amostra continha uma medida cautelar concomitante ao pedido de mérito.

A unanimidade dos pedidos de medida cautelar parece se concatenar com a ideia de que, mais do que respostas definitivas para seus indagamentos judiciais, partidos parecem buscar respostas rápidas, não necessariamente jurídicas, com o aparente objetivo de criarem fatos políticos de fácil difusão na esfera pública.

Não é difícil observar discursos em plenário ou mesmo manchetes de jornais que repercutem uma impetração de ADI com pedido de Medida Cautelar para suspender esse ou aquele ato do governo.

#### **4.1. Dados qualitativos – Aspectos intraprocessuais**

Conforme dito acima, todas as ADIs selecionadas mediante recorte qualitativo apresentaram pedido de Medida Cautelar.

Diante da possibilidade de o relator decidir de forma monocrática sem que haja um prazo legalmente estipulado para referendo do plenário, vale trazer algumas informações acerca das decisões monocráticas em medida cautelar, primeiro objetivo jurídico dos partidos na Corte.

Dos 130 (100% da amostra) pedidos de medida cautelar, 119 (91%) foram apreciadas monocraticamente até o fechamento desta pesquisa (01/11/2022).

Apenas 11 (9%) continuam pendentes de aprovação. Destas últimas, 4 (3%) podem ser explicadas pela lógica cronológica, já que são pedidos protocolados em 2022, sem tempo hábil para um juízo inicial por parte do relator.

Há, porém, duas ADIs protocoladas em 2019 ainda sem manifestação do relator: a ADI 6140 (de relatoria do ministro Nunes Marques), que trata do questionamento do Decreto 9.741/2019 que estabeleceu sindicância prévia para indicação de reitores de universidades federais; e a ADI 6157 (de relatoria do ministro André Mendonça), que questiona a MP 884/2019, destinada a prorrogar por tempo indeterminado o prazo para que produtores fizessem adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Estes dois processos parecem fugir do padrão decisório cronológico médio, podendo sugerir um comportamento judicial estratégico dos dois ministros indicados pelo Presidente Jair Bolsonaro, porém sem conclusões definitivas por não ser o objeto da presente pesquisa.

Voltando ao universo de 119 ADIs com pedidos de medida cautelar apreciados, os resultados foram os seguintes: 68 (57%) foram decididas monocraticamente. Analisando-se estas 68 decisões monocráticas, foi possível constatar que em 40 delas, ou 58% das vezes, o

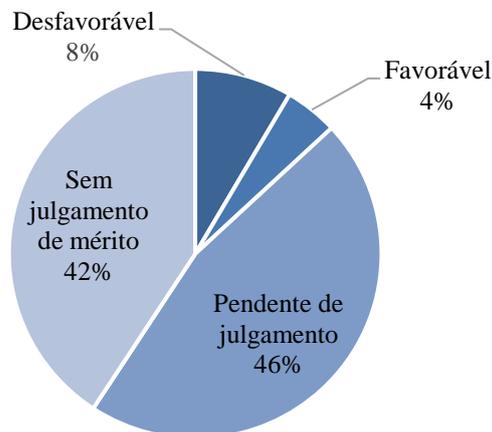
partido obteve o que pediu – em todo ou em parte.

Considerando a amostra completa, de 130 ADIs, o percentual cai para 30%. Ou seja, a cada 10 ADIs protocoladas por partidos durante o governo Bolsonaro, 3 foram decididas monocraticamente de forma favorável ou parcialmente favorável antes de serem levadas a plenário. Considerando o baixo custo de entrada e trâmite relativamente rápido, trata-se de um número relevante e ressalta a importância da participação da Corte no processo de estratégia política de partidos – especialmente os de oposição.

Os ministros que mais decidiram favoravelmente aos partidos foram Rosa Weber e Roberto Barroso, presidente e vice-presidente, respectivamente. Além disso, são os dois membros com maior número de relatorias, o que explica o acréscimo proporcional no cômputo geral.

O gráfico 4, listado abaixo, revela que 54% do universo amostral, mais precisamente 70 ADIs, obtiveram decisão final (baixa definitiva) até o momento, independentemente se por decisão monocrática ou por decisão plenária e independentemente do resultado. Por outro lado, 60 ADIs estão pendentes de julgamento.

**Gráfico 4 - Resultado final das ADIs destinadas a questionar políticas públicas do governo Bolsonaro (2019-2022)**



Fonte: elaboração própria

Quanto ao conteúdo, que se refere ao teor do dispositivo que supostamente se quer questionar, foram observados alguns padrões, aqui divididos por temas e subtemas a partir de uma análise qualitativa do que estava consignado na petição inicial, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Classificação por tema e quantitativo das ADIs destinadas a questionar políticas públicas do governo Bolsonaro (2019-2022)

| Tema  | Quantitativo |
|---|--------------|
| <b>Administração Pública</b>                |              |
| <i>Organização do Estado</i>                | 6            |
| <i>Funções do Estado</i>                    | 1            |
| <i>Servidores públicos – Pandemia</i>       | 13           |
| <b>Política agrícola</b>                    |              |
| <i>Regularização ambiental</i>              | 1            |
| <b>Política cultural</b>                    |              |
| <i>Auxílio cultural – Pandemia</i>          | 2            |
| <b>Política econômica</b>                   |              |
| <i>Legislação liberal</i>                   | 13           |
| <i>Desestatização</i>                       | 8            |
| <i>Estímulos – Pandemia</i>                 | 4            |
| <i>Orçamento</i>                            | 4            |
| <b>Política de saúde</b>                    |              |
| <i>Pandemia</i>                             | 11           |
| <i>Planos de saúde</i>                      | 1            |
| <b>Política educacional</b>                 |              |
| <i>Ensino superior</i>                      | 6            |
| <i>Ensino especial</i>                      | 1            |
| <i>Ensino básico</i>                        | 1            |
| <i>FNDCT</i>                                | 1            |
| <i>Pandemia</i>                             | 2            |
| <b>Política energética</b>                  |              |
| <i>Combustíveis</i>                         | 1            |
| <i>Energia renovável</i>                    | 1            |
| <b>Política ambiental</b>                   |              |
| <i>Demarcação de terras</i>                 | 5            |
| <i>Garimpo ilegal</i>                       | 1            |
| <i>Reserva ambiental</i>                    | 1            |
| <i>Parques nacionais</i>                    | 1            |
| <b>Infraestrutura</b>                       |              |
| <i>Saneamento básico</i>                    | 2            |
| <b>Política externa</b>                     | 1            |
| <b>Política digital</b>                     |              |
| <i>Regulação de fake news</i>               | 6            |
| <b>Política social e previdência social</b> |              |
| <i>Benefícios sociais</i>                   | 2            |
| <i>Reforma da previdência</i>               | 1            |
| <i>Pandemia</i>                             | 5            |
| <i>Servidores públicos</i>                  | 1            |
| <b>Política de segurança pública</b>        |              |
| <i>Armamento civil</i>                      | 10           |
| <i>Legislação criminal</i>                  | 3            |
| <i>Polícia</i>                              | 1            |
| <b>Política trabalhista</b>                 |              |
| <i>Legislação trabalhista</i>               | 2            |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| Relações sindicais | 1   |
| Pandemia           | 9   |
| Total              | 130 |

Fonte: elaboração própria

Os temas, subtemas e as respectivas quantidades de ADIs que tramitaram mostram a possibilidade de se traçar um panorama político do que representou o governo Bolsonaro em virtude da judicialização de sua agenda política.

Em primeiro lugar, o tabela acima evidencia o impacto que a crise sanitária provocada pela pandemia do Covid-19 provocou no volume de processos tramitando no tribunal.

De aspecto transversal – abrangendo de questões trabalhistas às de responsabilização do servidores públicos – as políticas públicas de combate ao coronavírus refletiram, dentro do STF, a postura conflitiva que o Poder Executivo adotou com outras esferas da sociedade, a exemplo da crise federativa com governadores e prefeitos, bem como a pressão exercida pela oposição em face da letargia da administração federal em adotar auxílios financeiros às classes menos favorecidas durante aquela situação de crise.

O período da pandemia, no qual é possível observar também a maior quantidade de ações no tribunal (ver Gráfico 1), expressa em números o tamanho da crise social que o país atravessou.

Depreende-se da lista de temas que outras políticas públicas do Poder Executivo foram bastante exploradas no âmbito do STF. Esta pesquisa destaca três: i) política econômica; ii) políticas ambientais; e iii) política de segurança pública.

Relativamente às políticas econômicas, os dados sugerem que partidos políticos exploraram aspectos liberalizantes e desestatizações. Esta parece ter sido a área na qual as legendas tiveram menor êxito em relação à batalha jurídica em si. Destaca-se aqui, por exemplo, a chancela dos ministros em relação à Lei da Liberdade Econômica. Além disso, é observada maior paralisia decisória, no qual se observa poucas decisões monocráticas interventivas.

As políticas ambientais também foram amplamente judicializadas, refletindo, novamente, as dificuldades enfrentadas pelo governo em função das críticas da comunidade internacional sobre a questão, bem como da pressão interna oriunda da opinião pública. Judicializando estas questões, as legendas obtiveram vitórias judiciais importantes tais como a suspensão de medidas provisórias que alteravam regras de demarcação de terras indígenas.

Por fim, a ampliação do acesso a armas resume bem a judicialização de uma das poucas políticas de segurança pública levadas ao tribunal durante o mandato de Jair Bolsonaro.

Para finalizar, não se pode olvidar que a atuação destes partidos, notadamente de esquerda e de oposição ao governo, historicamente acostumados a ocupar espaços públicos a partir de declarações maciçamente difundidas no meio político, manteve-se vigilante e obstinado a marcar posição no tribunal.

## **5 CONCLUSÃO**

De tudo quanto foi exposto nesta pesquisa, é possível tirar algumas conclusões importantes, capazes de minimamente contribuir com a pesquisa nesta área. Diante dos últimos acontecimentos políticos, do acirramento anímico social e do tensionamento insitucional ocorrido a reboque das últimas eleições, espera-se que os estudos continuem sendo produzidos de forma ainda mais aguda.

Este quadro poderá trazer novas conceituações para a da judicialização da política, alvo de uma intensificação de estudos acadêmicos a partir do arranjo institucional trazido pela Constituição Federal 1988, mas que hoje já pede novo fôlego para investigar novas formas de abordagem e conceituação do fenômeno. Desta forma, estas novas investigações podem ajudar na busca sobre respostas sobre os acontecimentos recentes, especialmente no bojo das eleições gerais de 2022, à luz da ciência política.

Esta pesquisa buscou, portanto, posicionar alguns aspectos do debate político nacional contemporâneo dentro do fenômeno da judicialização.

O fato é que, segundo Santos (1995), pode parecer surpreendente, mas o Poder Judiciário é um poder político e, como tal, atua sob uma lógica política. Também ensina Arantes e Kerche (1998), que “impor limites à ação do Estado, revendo de modo judicial suas decisões e atos normativos, passa a ser uma função também desconfortável, pois a vontade que se quer impedir ou reformar é a vontade da maioria política” (p. 8).

De todo modo, no âmbito deste intento, pode-se dizer que tanto os dados quantitativos quanto os qualitativos foram capazes de explicar a disputa política no cenário nacional atual. Com estes dados, foi possível visualizar, replicadas dentro dos processos judiciais, as contendas ocorridas fora do tribunal.

De forma mais precisa, esta pesquisa humildemente contribui para a análise de um universo singelo, porém importante, de dados selecionados e verificados manualmente que, dentro da judicialização da política, tenderam a suspender a agenda política de um governo de direita, o primeiro desde a redemocratização.

Neste sentido, a pesquisa conclui, à luz da revisão bibliográfica e do dados coletados

que:

1) o arranjo institucional brasileiro, conferido pela Constituição de 1988 e pela reforma do Poder Judiciário em 2004, contribui para o fenômeno da judicialização da política brasileira;

2) este mesmo arranjo criou incentivos para que partidos políticos, especialmente os de oposição, busquem junto à corte constitucional respostas para demandas que não puderam ou não quiseram ser resolvidas nas instâncias tradicionais de solução de disputas políticas;

3) números quantitativos revelaram que três fatores conjunturais e de ocasião podem ter favorecido a movimentação de partidos para chamar o STF a decidir sobre a agenda política do Poder Executivo: i) crise sanitária da provocada pela pandemia; ii) postura conflitiva do Poder Executivo como método de governança; iii) a tentativa de implementação de uma agenda política à direita do espectro político – este como fato mobilizador de partidos à esquerda;

4) números qualitativos revelam pontos interessantes, a saber:

a) o fato de 40% das ações, especialmente àquelas ligadas a medidas provisórias, terem sido julgadas prejudicadas, sem apreciação do mérito, parece corroborar a ideia da literatura revisada por esta pesquisa de que partidos podem buscar vitórias políticas e não necessariamente jurídicas, visto que nem sempre uma vitória nesta esfera pode significar vitória na outra. A lógica política nem sempre segue a lógica das revisões judiciais proporcionadas pelo controle de constitucionalidade;

b) por outro lado, partidos obtiverem êxito em políticas públicas consideradas cruciais para a implementação da agenda política do governo Bolsonaro, sugerindo contrariedade à literatura citada, caminhando, portanto, pelo entendimento de que é impossível vaticinar que um partido opera única e exclusivamente sob a lógica política em prejuízo ao raciocínio jurídico e a plausibilidade do pedido à luz da ciência jurídica;

c) a aparente contradição mencionada no tópico anterior é bastante verossímil, visto que, a partir da análise do grau de sucesso dos partidos na esfera judicial por recorte temático, é possível perceber que a Corte foi majoritariamente contrária a medidas que buscavam questionar política econômica, ao passo que políticas ambientais e de acesso a armas, bem como questões sobre a pandemia, foram responsáveis pelo êxito dos partidos.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. . Acesso em: 05 out. 2022

ARANTES, Rogério Bastos & KERCHE, Fábio J. 1999. **Judiciário e democracia no Brasil**. *Novos Estudos*, 54: 27-41, jul., São Paulo, Cebrap. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Fabio-Kerche/publication/331097254\\_JUDICIARIO\\_E\\_DEMOCRACIA\\_NO\\_BRASIL\\_1/links/5c6577c6299bf1d14cc68946/JUDICIARIO-E-DEMOCRACIA-NO-BRASIL-1.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fabio-Kerche/publication/331097254_JUDICIARIO_E_DEMOCRACIA_NO_BRASIL_1/links/5c6577c6299bf1d14cc68946/JUDICIARIO-E-DEMOCRACIA-NO-BRASIL-1.pdf). Acesso em: 19 nov. 22

AVRITZER, Leonardo e MARONA, Marjorie Corrêa. **Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor**. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2014, v. 00, n. 15, pp. 69-94. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220141504>>. Acesso em: 30 set. 2022

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. *Cadernos [SYN]THESIS*, [S.l.], v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 04 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 4 out 2022

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm). Acesso em: 04 out 2022

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2004, n. 23, pp. 127-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200011>>.

Acesso em: 01 out. 2022

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça.** 1994. Revista de Direito Administrativo, 198: 1-17

HIRSCHL, Ron. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 251, p. 139–178, 2009. DOI: 10.12660/rda.v251.2009.7533. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>. Acesso em: 04 out. 2022

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Mídia e eleições 2022: comunicação e política em contexto de alta e previsível imprevisibilidade. *In*: INÁCIO, Magna & ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa (org.). **Democracia e eleições no Brasil : para onde vamos?**.1 ed. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 87-106. Disponível em: <https://lojahucitec.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Democracia-e-Eleicoes-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel L. PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. Coimbra: Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais, nº65, novembro 1995, p. 11

SÁ-SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristóvão Domingos e Joel GUINDANI. 2009. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ano I, número I.

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

TAYLOR, Matthew M. e DA ROS, Luciano. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política.** Dados [online]. 2008, v. 51, n. 4, pp. 825-864. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400002>>.

Acesso em: 05 out. 2022

VIANNA, Luiz Werneck, Burgos, Marcelo Baumann e Salles, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social [online]. 2007, v. 19, n. 2 [Acessado 10 Outubro 2022] , pp. 39-85. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>>. Epub 24 Jan 2008. ISSN 1809-4554. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>.

## **7 APÊNDICE 1 - Base de dados utilizada na pesquisa**

Abaixo, link no *Google Drive* para acesso à base de dados compilados para execução da presente pesquisa.

Na primeira aba (denominada Aba 1), encontra-se o material tal qual fornecido pela Ouvidoria do Supremo Tribunal Federal.

Na segunda aba (denominada Aba 2), encontra o universo amostral após recorte, utilizado para fins de análise qualitativa.

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1KtPuhCoxDPhGa3VOhcXtLMzEgf9RPTFRZLf1sj2AF1Q/edit?usp=sharing>