

O Supremo Tribunal Federal como arena aberta aos partidos políticos brasileiros¹

Área temática: Partidos e Sistemas de Partidos

Autor: Vinicius Rodrigues Zuccolotto²

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

E-mail: vrzuccolotto@gmail.com

Resumo: O objetivo do trabalho é entender as nuances do recurso ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos partidos políticos do Brasil, considerando o tribunal mencionado como arena para a atuação dos partidos. Foi necessário desenhar o controle concentrado de constitucionalidade adotado no Brasil, dando atenção especial às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). O estudo parte da premissa de que os partidos políticos brasileiros já se adaptaram ao uso de ações judiciais, usando este tipo de via de maneira estratégica, configurando o que a literatura chama de "judicialização da política". São analisadas as ADI's propostas pelos partidos entre 1995 e 2010. A análise considera a localização dos partidos no espectro político e a participação na coalizão governista. Neste sentido, buscou-se compreender a relação entre a participação no governo, viés ideológico e acionamento judicial pelos partidos. Os resultados indicam que os partidos de esquerda usam mais a via judicial do que os partidos de centro e de direita no Brasil, não poupando nem mesmo os governos de Lula, do Partido dos Trabalhadores, de esquerda, podendo-se dizer que Lula foi vítima de "fogo-amigo".

Palavras-chave: Partidos Políticos; Judicialização da Política; Supremo Tribunal Federal; Brasil.

Abstract: The purpose of this work is understanding the nuances of Supremo Tribunal Federal (STF) by political parties of Brazil, considering the court as an arena for political Works. That was necessary to draw the concentrated control of constitutionality adopted in Brazil, giving specil attentions to Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). This study starts from the premise that brazilian political parties have alredy adapted to the using of lawsuits, trying that kind of strategic way, configuring what literature calls of

¹ Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017.

² Bolsista FACEPE.

“judicialização da política”. The ADI’s purposes are analyzed by political parties among 1995 to 2010. The analysis considers the location of parties on the political spectrum and the participation of the ruling coalition. So, It was enough to understand the relationship between participation in government, ideological bias and judicial action by parties. The results indicate that leftist parties use more judicial ways than parties of center and right-wing of Brazil, not sparing Lula’s governments, from Partido dos Trabalhadores, leftist party, it might say that Lula was victim of “fire-friend”.

Key-words: Political Parties; Judicialization of Politics. Supremo Tribunal Federal; Brazil.

Introdução

Nos tempos atuais tem chamado a atenção da literatura o tema da “judicialização da política”. Trabalhos de ciência política, sociologia e ciência jurídica tem se debruçado a compreender as nuances do fenômeno em sentido teórico, bem como a analisar as características de ocorrência da judicialização em locais específicos. Assim, trabalhos teóricos e empíricos somam-se no tratamento ao tema.

Em relação ao aspecto teórico, o marco no assunto é o trabalho de Tale e Vallinder. Na obra, o conceito de judicialização da política toma forma, sendo sintetizado nas palavras de Vallinder da seguinte forma:

Thus the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process (VALLINDER, 1995, p.13).

O conceito fornece duas modalidades de judicialização: na primeira ocorre a expansão dos poderes das cortes, que passam a participar do processo político decisório; na segunda, a adaptação de técnicas judiciais por parte dos executivos e legislativos. A maior parte dos trabalhos, inclusive este, aborda a primeira modalidade. Em geral usa-se o termo *without* ao se referir à primeira forma, isto é, a transferência de poder político para os tribunais, e *within* quando menciona a segunda possibilidade, que é a transferência do *staff* judicial para os gabinetes ou para os legislativos.

A relevância do tema nas ciências sociais e no direito é tal que também são muitos os autores que debatem acerca dos riscos gerados pelo fenômeno e/ou sua ocorrência como fator natural. Nesse sentido, Castro (1997) fala no “surgimento de um novo padrão de interação entre os poderes”, mas que, a seu ver, não se configura como prejudicial à democracia.

Em direção oposta o trabalho de Hirschl lança olhar para o que seria a “juristocracia”, isto é, uma expansão tão relevante das funções dos juízes que tornaria a relação entre os poderes eivada de prevalência de apenas um deles – no caso, o judiciário:

Essas áreas emergentes de política judicializada expandem as fronteiras do envolvimento de tribunais superiores nacionais na esfera política para além do âmbito dos direitos constitucionais ou do federalismo, levando a judicialização da política a um ponto que excede de longe qualquer limite previamente estabelecido. Na maioria das vezes, essa tendência é apoiada, tácita ou explicitamente, por poderosos agentes políticos. O resultado tem sido a transformação de cortes supremas no mundo inteiro em parte central dos aparatos nacionais para a elaboração de políticas públicas. Em outra oportunidade, descrevi esse processo como uma transição para a juristocracia (HIRSCHL, 2009, pp.146-147).

Os riscos da “juristocracia” são ainda lembrados por Arantes (2013), que questiona se de fato a expansão dos poderes dos tribunais favorece à democracia. Na crítica, o autor fala do interesse das elites em se proteger das incertezas da democracia tendo os tribunais como salvaguarda. Assim, argumentando na mesma direção de Hirschl, Arantes problematiza a medida da atuação contramajoritária do judiciário.

No entanto há componentes interessantes referentes à idéia de que os tribunais estariam tornando-se muito empoderados, a ponto de poder fazer frente aos legislativos. Pogrebinschi (2012) faz uma avaliação sobre o caso brasileiro, considerando o total de processos recebidos pelo Supremo Tribunal Federal e o percentual de julgamentos que invalidam norma federal. Assim, dentre mais de 12.000 normas promulgadas pelo Congresso Nacional brasileiro, menos de 0,02% são invalidadas pelo tribunal. Assim, em resposta ao argumento de que os tribunais estariam substituindo os representantes eleitos, a autora alega o baixo percentual de alteração das leis ante o total de leis promulgadas no país.

Tsebelis (2009) lança mão da Teoria da Absorção. Fazendo uma reflexão a respeito da indicação de juízes para as cortes constitucionais, o autor crê que na maioria das vezes os juízes seriam “absorvidos” por se localizarem dentro do núcleo de

unanimidade dos demais *veto players* devido à nomeação dos mesmos depender de aprovação do executivo e/ou legislativo, com raras exceções.

Em síntese, a “juristocracia” resultante da modificação da estrutura político-decisória seria um fenômeno político. Haveria a possibilidade de que ocorra um “jogo político” liderado pelas elites com vistas a manter sua hegemonia, preservar direitos de propriedade e aumentar seu poder de influência.

Ao fim e ao cabo, percebe-se que os juízes tem ganhado relevância no processo político. Tate (1995) traz à luz as condições sob as quais a judicialização da política seria facilitada. Assim, cita como condições colaboradoras: o regime democrático; a separação dos poderes; a existência de direitos políticos; o uso das cortes judiciais por grupos de interesse e/ou pelas oposições políticas; inefetividade das instituições majoritárias; a percepção da inefetividade das instituições pelos cidadãos e pela sociedade civil; e a delegação das atribuições pelas instituições políticas às cortes – por omissão, devido aos possíveis custos político-eleitorais, ou por transferência via ação política.

Carvalho (2004) une algumas das condições citadas por Tate, por considerar que seriam intrinsecamente conectadas. Assim, as condições seriam: a democracia fazendo parte do ambiente político; a separação de poderes; a existência de direitos políticos formalmente reconhecidos; o uso dos tribunais pelos grupos de interesse e/ou pela oposição; e a inefetividade das instituições majoritárias.

Atentando-se ao trabalho de parlamentares, Cappelletti (1993) aborda que a polemica dificulta a tomada de decisão na arena política. Nesse sentido, um parlamento onde a pluralidade seja significativa apresenta uma maior dificuldade de solucionar questões e desenvolver normas relativas a temas polêmicos. O autor fala em inoperância do legislativo abrindo espaço para um “juiz legislador”.

Por sua vez, Garapon (1999) fala do papel dos tribunais de ser um “contrapoder”, com um papel até mesmo político de resgatar os ideais de justiça e compensar o *déficit* democrático advindo da atuação ineficiente dos poderes executivo e legislativo. No entanto, o autor ressalta o risco de juízes tornarem as normas “pretorianas” ou imutáveis, fazendo exatamente o papel oposto.

A origem do deslocamento do poder do legislativo para as cortes seria o final da Segunda Guerra Mundial, segundo Ferejohn (2002). Nesse argumento, o fenômeno

global teria como pilares a fragmentação política – isto é, dos corpos prioritariamente políticos, que seriam os gabinetes executivos e os parlamentos – e a expansão dos judiciários em relação à proteção de direitos e valores importantes ante a abusos políticos.

Seguindo esta linha, as democracias contemporâneas, em especial as mais plurais, de modo geral compreendem as condições colaboradoras para a judicialização da política, tendo localmente suas especificidades. É dentro desse contexto que o Brasil se configura como um espaço aberto para a judicialização.

Este trabalho buscou compreender o uso da via judicial especialmente através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) propostas pelos partidos brasileiros tendo em mente o espectro político e a participação dos partidos no governo.

O esperado era confirmar o que a literatura afirma a respeito da via judicial ser um caminho tomado em essência por partidos de oposição e de esquerda.

Mas antes de analisar as ações judiciais propriamente, é preciso localizar o fenômeno em relação ao controle de constitucionalidade.

O Controle de Constitucionalidade

Como a própria expressão já incita, o controle de constitucionalidade se refere à uma espécie de fiscalização em relação à observância de uma norma ante uma constituição. Assim, algum órgão estaria responsável por avaliar se uma norma ou lei desrespeita os princípios e as regras contidos na constituição de um país.

Os autores constitucionalistas em geral falam na existência de três sistemas de controle de constitucionalidade: controle político, exercido por um órgão de natureza política; controle jurisdicional, realizado pelo Judiciário; e controle misto, em que a própria constituição do país estabelece que certos diplomas legais sejam submetidos à órgãos políticos e outros ao Judiciário no momento da verificação da constitucionalidade (SILVA, 2002).

Este trabalho tem como objeto o uso da via judicial por atores políticos, sendo importante focar no controle jurisdicional que é, por sua vez, é dividido em duas formas: o controle difuso, realizado por qualquer juiz do Estado na apreciação de casos concretos e com efeitos restritos às partes; e o controle concentrado, realizado por um tribunal específico na avaliação de leis em abstrato, isto é, sem a necessidade de que a lei

questionada tenha causado efeitos práticos. Neste segundo caso, a decisão tomada pelo tribunal tem efeito em todo o ordenamento jurídico – ou seja, decidindo pela inconstitucionalidade da lei, a corte elimina a norma do ordenamento jurídico. Há, por fim, uma variante, que é a forma mista ou híbrida de controle - tal modalidade é a que ocorre no Brasil³ (CARVALHO, 2007).

No caso brasileiro o órgão responsável seria o Supremo Tribunal Federal (STF), através do controle concentrado de constitucionalidade. Os questionamentos acerca da constitucionalidade das normas são feitos através de quatro tipos de ações judiciais: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO); e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Em geral, as pesquisas tem como escopo as ADI's e os Mandados de Segurança. Entretanto, vale dizer que estes tipos de ação não são os únicos meios de se judicializar a política no Brasil. Como lembra Nunes Junior:

Não somente as ações diretas de inconstitucionalidade e os mandados de segurança (individual e coletivo) têm sido instrumentos utilizados para limitar a ação de outros poderes pelo Judiciário, no que concerne à defesa da Constituição e à proteção dos direitos fundamentais. Na verdade, outros instrumentos com potencial para judicializar a política, no Brasil, são também comumente utilizados, como a ação popular, a ação civil pública, o mandado de injunção, o habeas corpus, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (NUNES JUNIOR, 2016, pp. 45-46).

Em que pese cada tipo ter sua relevância, a chave para este trabalho é o estudo das ADI's, haja vista que são as mais utilizadas por partidos políticos, tendo um número muito superior aos demais tipos de ação referentes ao controle de constitucionalidade. Além disso, as demais ações mencionadas por Nunes Junior não tem como legitimados apenas atores políticos, razão pela qual fica fora do escopo desta pesquisa.

³ O país adota o controle concentrado em relação às leis em abstrato, isto é, sobre a lei em si; por outro lado adota o controle difuso para julgar as ações concretas, que causam efeitos entre indivíduos. Neste segundo o caso, a sentença do juiz só tem efeito entre as partes, enquanto no primeiro pode retirar a lei do ordenamento jurídico.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade⁴ o requerente pede a retirada de uma norma do ordenamento jurídico em virtude da norma ser contrária à Constituição brasileira de 1988.

Os números em relação às ADI's são altos. Carvalho (2004) calcula que, entre 1988 e junho de 2003, foram requeridas no Brasil 2.813 ADI's, sendo os partidos brasileiros responsáveis por pouco mais de 26% delas. Apenas os governadores dos estados propuseram mais ações deste tipo do que os partidos.

É a partir deste contexto que a pesquisa se realizou. Tomando por base as ADI's propostas por partidos, buscou-se compreender as nuances da judicialização da política no Brasil a partir das ADI's propostas pelos partidos entre 1995 e 2010. Foram consideradas nas análises a localização dos partidos no espectro político, isto é, a partir da classificação do partido enquanto agremiação de esquerda, de centro ou de direita, bem como a participação ou não na coalizão do governo.

Os partidos brasileiros e a via judicial

Desde Michels (1911)⁵ os partidos políticos tem relevância na ciência política. O trabalho seminal do autor consolidou o estudo da organização dos partidos e trouxe à luz a “lei de ferro das oligarquias”. Nessa linha, os partidos seriam organizações onde uma elite burocrática se manifesta e tende a se reproduzir, mantendo uma dominação dos eleitos sobre os eleitores. A preocupação dos mandatários é manter suas posições internamente e garantir a sobrevivência da organização.

Duverger⁶ também contribuiu com os estudos sobre os partidos políticos, trazendo, entre outros pontos, uma tipologia de partidos, na qual há uma diferenciação especialmente entre “partidos de massa” e “partidos de quadros”.

Já Panebianco⁷ traz para a área o tema da profissionalização dos partidos a partir do aumento da influência de especialistas com conhecimento técnico. Não à toa, elabora

⁴ Os atores legitimados a propor a ADI são: Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governador de Estado ou do Distrito Federal; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

⁵ Ver *Sociologia dos Partidos Políticos*.

⁶ Ver *Os Partidos Políticos*, inicialmente publicado em 1951.

⁷ Ver *Modelos de Partido*, inicialmente publicado em 1981.

a idéia de partidos “profissionais-eleitorais”, nos quais os profissionais tem um papel central, a prática eleitoral prevalece e predominam os representantes públicos, além do financiamento se dar por grupos de interesse e fundos públicos. Por fim, a última característica destes partidos, que será relevante ao fim deste trabalho, é a ênfase em questões de amplo apoio eleitoral.

Diversos outros autores contribuíram de forma importante para o debate sobre os partidos. Mas não caberá aqui fazer uma revisão sobre o conceito de partido político. É sim importante aqui pensar a atuação dos partidos, especialmente dos brasileiros.

Antes disso, vale dizer que os partidos são atores políticos privilegiados por transitarem nas diversas arenas e ter acesso aos meios de ação nestes espaços. Aliás, por arenas entende-se “[...] as diversas mesas de jogo a que o partido concorre e das quais extrai [...] os recursos necessários para o seu funcionamento [...]” (PANEBIANCO, 2005, p.409). Nesse sentido, a atuação dos partidos se dá em diferentes arenas, tendo em mente a busca pela manutenção dos seus membros nos cargos eletivos, bem como criar uma identificação com o eleitorado a partir de causas e demandas pelas quais atua.

Um ponto importante a se dizer é que, como salientado Muller e Meirelles (2014), as lideranças partidárias gozam de uma autoridade substancial que é refletida na atuação dos membros da agremiação. Nesse sentido, através de diversos mecanismos os líderes partidários buscam a coesão do partido e o alinhamento dos seus membros eleitos com as decisões tomadas pela cúpula.

Sendo assim, a filiação de um parlamentar a algum partido gera importantes limitações quanto à atuação destes parlamentares, uma vez que os líderes tem poder de agenda. Do mesmo modo, a participação ou não junto ao governo federal exerce influência sobre a atuação parlamentar. Nessa direção, Figueiredo e Limongi observam que:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, P.10).

O que fica claro no argumento dos autores é que os instrumentos de controle de agenda efetuado tanto por líderes partidários como pelo Executivo exercem substancial influência sobre a atuação dos parlamentares. Se, então, as lideranças partidárias mantêm um posicionamento em relação ao governo, ao mesmo tempo em que o Executivo detém

poder de agenda sobre as atividades do Legislativo, resta que os parlamentares tendem a agir de forma coesa e disciplinada.

Essa afirmação sustenta o argumento de Figueiredo e Limongi (2001) acerca da coesão partidária. Para os autores, a despeito de notável variação entre as agremiações, todas apresentam um alto grau de coesão na atuação na Câmara dos Deputados do Brasil, existindo certa previsibilidade em relação às votações em plenário.

Ressaltando que a atuação dos partidos políticos não se restringe à Câmara dos Deputados – nem mesmo ao Legislativo, vale lembrar a prerrogativa das agremiações partidárias de conectar arenas, pela posição privilegiada que ocupam. Por isso, manter os laços sociais com a sociedade civil e com a população em geral se faz um elemento importante na construção da imagem partidária.

Os partidos tem poder enquanto corpos coletivos que apresentam razoável coesão interna a despeito das diferenciações nas posições internas. O comportamento dos membros em acordo com a orientação das lideranças é fator que pesa, por exemplo, na distribuição de emendas pelo Executivo e na indicação para comissões a que fazem uso as lideranças dos partidos.

É bom dizer, o posicionamento público dos partidos se faz interessante do ponto de vista eleitoral, uma vez que fortalece a imagem do membro ou do partido com determinada causa ou demanda. Nessa direção Albuquerque fala do papel da mídia na construção da imagem do partido:

Dada a importância da televisão nas campanhas eleitorais, isto pode se constituir em um fator de estímulo à disciplina partidária. Razões de natureza comunicacional também favorecem tal disciplina: em face da enorme diversidade de mensagens que são veiculadas na propaganda política na televisão, é possível supor que partidos capazes de subordinar as mensagens dos seus candidatos a um plano coerente consigam uma vantagem significativa sobre os seus adversários no que concerne à sua visibilidade (ALBUQUERQUE, 2002, p.310).

Nesse sentido o encaminhamento de posições pelas lideranças partidárias também aparece como elemento importante para a atuação dos partidos enquanto agentes coletivos. Sendo assim, articulando o poder internamente e tendo em mente as estratégias disponíveis e os objetivos desejados, os partidos podem mobilizar-se em diferentes direções, que não se dão de forma restrita na arena legislativa, de onde depreende-se a atuação dos partidos interligando arenas – entre elas a arena judicial.

Assim, tendo um posicionamento privilegiado – institucional e politicamente -, os partidos deslocam-se entre diferentes ambientes ou mesas, entre elas a arena dos tribunais

(PERES; CARVALHO, 2012). Nesse sentido, os partidos apresentam também prerrogativas para acessar o Judiciário por via de ações judiciais diretamente ao STF.

A partir desse contexto os atores políticos, em especial os partidos, vislumbram o STF como uma nova arena onde acontecem os embates. Vale dizer que alguns dos mecanismos de acesso ao Judiciário do Brasil são exclusivos de determinados atores políticos – entre eles os partidos, que será tratado mais à frente.

Assim, uma vez na arena judicial, além de pleitearem suas demandas, divulgam seu posicionamento político a respeito de determinados assuntos.

Nessa direção, Dotan e Hofnung questionam as razões de partidos políticos e mesmo parlamentares individualmente levantarem as disputas na esfera judicial em Israel. Falando deste país, afirmam os autores:

As indicated above, litigation in the HCJ [High Court of Justice] enjoys a high level of exposure in the written and electronic media. Because court fees are low and the risks for incurring expenses in case of defeat are also low, petitioning the HCJ is a tempting option for politicians seeking national exposure. Media coverage, however, does not necessarily depend on the legal strength of the case at hand (DOTAN; HOFNUNG, 2005, p.96).

Em direção semelhante Taylor e Da Ros falam que nas políticas judicializadas estão em jogo mais do que a estritamente a vitória política. Dentro desse espaço ganha relevância a repercussão do tema. Nos termos dos autores:

O uso efetivo das táticas judiciais propiciadas pelo arranjo institucional existente não pode ser entendido, portanto, como uma função mecânica do mero oposicionismo ao governo, mas deve integrar também a saliência dos temas tratados e o próprio ambiente político em que semelhante tática é empregada (TAYLOR; DA ROS, 2008, p.829).

Assim, a via judicial parece consolidar-se enquanto estratégia para as forças políticas institucionalizadas, sendo um canal não apenas com os tribunais, mas com o próprio eleitorado.

Bezerra (2011) trata dos incentivos para o uso da estratégia, afirmando que a possibilidade de ganhos de diferentes naturezas bem como os baixos custos envolvidos nesta estratégia apoiam o cálculo e efetivo uso das ações judiciais.

Em direção semelhante Carvalho (2009) fala a respeito da irresistibilidade de trazer para a disputa política os tribunais, uma vez que este mecanismo tem baixo custo para os partidos de oposição, além de não se traduzir em punição política.

Pensando nas motivações do uso da via judicial Taylor (2008) afirma a existência de 4 objetivos que orientam os partidos no acionamento da via judicial: retardar, impedir, desmerecer ou declarar oposição em relação à implementação de uma política pública.

Em outras palavras o autor indica que esses quatro objetivos táticos podem ser movidos por substanciais preceitos legais, mas também por estratégia, ainda que de antemão o partido reconheça que dificilmente sairá vitorioso na ação judicial.

Sendo assim, é de se esperar que grande parte das ações ajuizadas pelos partidos seja proposta por partidos de fora da base governista, ou os partidos “de fora” da coalizão. Nesta direção Bezerra (2011, p.12) argumenta que o uso de ADI’s no Brasil é “um espaço para oposições e grupos não representados satisfatoriamente no Congresso Nacional”.

Carvalho (2004) caminha na mesma direção, afirmando que os tribunais são um recurso estável para os partidos de oposição. Estes utilizariam os tribunais para frer, obstaculizar e até inviabilizar medidas tomadas pela maioria, que na maioria das vezes conta a participação do governo.

Taylor e Da Ros (2008) reafirmam este argumento, mas acrescentam que partidos da situação também recorrem aos tribunais. Assim, teriam sido os partidos governistas responsáveis por cerca de 7,5% das ADI’s propostas entre janeiro de 1995 e abril de 2008, o que não deve ser tomado como número baixo. No entanto, os autores reafirmam a prevalência da oposição na utilização desta ferramenta processual, buscando a amplificação das vozes das agremiações oposicionistas.

Por fim, Taylor (2007) faz um comparativo entre o julgamento de ações constitucionais pelas cortes constitucionais de Brasil, México e Estados Unidos. Enquanto no Brasil o STF concedeu decisões liminares ou de mérito – vindas de ADI’s - invalidando parcialmente mais de 200 leis federais entre 1988 e 2002, a Suprema Corte mexicana invalidou apenas 21 ações entre 1994 e 2002 e a Suprema Corte dos Estados Unidos invalidou apenas 135 leis federais em toda a sua história. Por isso, argumenta o autor pela relevância da atuação do tribunal brasileiro, que seria algo bastante significativo.

O que resta evidenciado é que acionar o STF no Brasil é uma alternativa interessante aos partidos brasileiros. Isso não se dá especificamente pela incidência de resultados favoráveis aos partidos que questionam a medida. Ao contrário, a pesquisa mostrou que, dentre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade requeridas entre 1995 e 2010 por partidos contra medidas do Executivo ou Legislativo federais, somente 1,4% obteve procedência total, enquanto apenas 3,3% obteve resultado de procedência parcial. Estes números ficam abaixo da porcentagem relativa às ações declaradas improcedentes. A tabela a seguir sintetiza as informações.

Tabela 1 – Resultado do julgamento por governo

	Governo		Total
	FHC	Lula	
Em aberto	30 13,3%	53 39,6%	83 23,1%
Extinto sem julgamento	168 74,7%	59 44,0%	227 63,2%
Improcedente	16 7,1%	16 11,9%	32 8,9%
Parcialmente procedente	6 2,7%	6 4,5%	12 3,3%
Procedente	5 2,2%	0 ,0%	5 1,4%
Total	225 100,0%	134 100,0%	359 100,0%

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

É importante ressaltar que um dos fatores que conduz a estes resultados é que já se passou mais tempo para a apreciação das ações levantadas nos governos FHC do que das ações iniciadas nos governos Lula. Assim, é intuitivo que existam mais ações “em aberto”, isto é, ainda não julgadas, no período Lula do que no período FHC.

Outro ponto que se destaca na tabela acima é o percentual de 74,7% de ações extintas sem julgamento no período FHC, seguido de 44% deste resultado no período Lula. Aqui cumulam-se pelo menos dois fatores: o decurso de tempo e o tipo de lei questionada na ação. Tendo decorrido mais tempo para julgamento das ações do primeiro período, restariam menos ações sem julgamento do que no segundo período. Por outro lado, o fato de uma ação não encontrar-se “em aberto” não significa que necessariamente foi julgada. Isto se dá devido ao fato de que grande parte das ações foi “extinta sem julgamento”, o que significa que a ação teve seu fim sem que os juízes tenham proferido uma decisão em relação ao mérito da questão. Em outras palavras, pode-se dizer que uma parte considerável das ações sequer foi julgada, uma vez que seu objeto foi perdido.

Grande parte das ações classificadas nesta categoria – extintas sem julgamento – tem como norma questionada uma Medida Provisória (MP). As MP's são normas

emitidas pelo Executivo que tem prazo de vigência. Findo o prazo, a MP perde seu efeito. A idéia inicial é que as Medidas Provisórias fossem usadas apenas em situações emergenciais, para equilibrar uma situação complicada no país. No entanto, a emissão de MP's tem sido uma regra no Brasil, abordando diversos assuntos e alcançando números altos mesmo sem a existência de situação emergencial.

Cabe supor que, devido ao grande uso de MP's pelo Executivo brasileiro desde 1988 (DA ROS, 2008), este tipo de atuação presidencial pode ser alvo das ADI's. e de fato isto ocorreu entre 1995 e 2010. Pouco mais de 46% das ADI's propostas por partidos políticos no Brasil contra o Executivo e/ou o Legislativo federais tem como questionamento uma norma deste tipo.

Ocorre que as MP's tem prazo, perdendo a vigência após o decurso do tempo⁸. Por isso, diversas vezes o julgamento da ADI – relativa à MP – só ocorre quando o objeto já não faz parte do mundo jurídico, ou seja, a Medida Provisória perdeu a vigência. Por esta razão os juízes extinguem a ação judicial sem sequer precisar discutir a respeito do conteúdo da ação.

Tendo como base esse primeiro painel, caberá daqui em diante tratar da análise propriamente, tomando por base as ADI's propostas contra medidas do Presidente da República e/ou do Congresso Nacional do Brasil entre 1995 e 2010, ajuizadas por partidos políticos.

Como anda a judicialização no Brasil

A redemocratização do país trouxe importantes alterações, por óbvio, na situação dos direitos materiais e formais dos cidadãos e das instituições. Entre outros pontos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB88) formalizou diversos direitos civis, como as liberdades de expressão e de manifestação, a possibilidade de criação de partidos políticos e as inovações no acesso ao Judiciário, consubstanciadas a partir de novas ferramentas - como as ações judiciais específicas e os novos tribunais criados. Sintetizando esse novo momento, diz André Marengo:

⁸ A CRFB 88 estatuiu o prazo de vigência das MP's em 30 dias. A EC 32/2001 estendeu este prazo para 60 dias, prorrogáveis por igual período uma única vez.

[...] Finalmente, em 1985, uma aliança entre moderados da oposição e dissidentes do regime permite a derrota do candidato presidencial oficial no Colégio Eleitoral, empossando um governo civil que encerra o ciclo autoritário de duas décadas. Uma nova Constituição é promulgada em 1988, caracterizada pelo pluralismo político e pela ampliação de direitos civis e sociais. [...] (MARENCO, 2007, pp.73-74).

Vale lembrar, como salienta Barroso (2006), que esta nova formatação constitucional não é um fato exclusivo do Brasil e nem uma inovação no mundo. A possibilidade de se usar a via jurisdicional para pleitear direitos foi prevista já há mais de cinquenta anos na Alemanha (1949), na Itália (1947), além de Portugal (1976) e Espanha (1978), para citar apenas os casos mais antigos.

A partir dessa nova configuração institucional, abriu-se espaço no Brasil para novas formas de atuação política, entre elas a via judicial. Mas se parece óbvio que a via judicial se consolidou como uma alternativa interessante aos atores políticos brasileiros, não é menos verdade que existem sutis diferenças entre a judicialização da política nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. A primeira peculiaridade se dá em relação aos números de acionamento judicial.

Tabela 2 – Quantidade de ADI's propostas nos governos FHC e Lula a partir da participação ou não na coalizão governista.

	Governo		Total
	FHC	Lula	
Não	216	107	323
	96,0%	79,9%	90,0%
Sim	8	27	35
	3,6%	20,1%	9,7%
Misto*	1	0	1
	,4%	,0%	,3%
Total	225	134	359
	100,0%	100,0%	100,0%

*Entenda-se por Misto as alianças entre partidos de dentro e de fora da coalizão.

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

O primeiro ponto a se destacar é que, enquanto os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) – dois mandatos, entre 1995 e 2002 – responderam 225 ações, os governos Lula – também dois mandatos, entre 2003 e 2010 – responderam 134. Não se quer dizer com isso que Lula foi alvo de poucas ações. Em ambos os períodos foram

muitas as ADI's ajuizadas. No entanto percebe-se um incremento um pouco maior no governo do primeiro.

Também se faz relevante a diferença entre o posicionamento dos partidos perante o governo. Se em FHC 96% das ações foi propostas exclusivamente por partidos de fora da base governista, em Lula esses números descem para pouco menos de 80%, restando neste 20% de ações propostas por aliados. Assim, dizemos que Lula foi substancialmente mais vítima de “fogo-amigo” do que seu antecessor.

Parte da explicação desta diferença se dá em razão da caracterização dos proponentes. A literatura menciona que partidos de esquerda tendem a usar mais a via judicial do que partidos de centro e de direita⁹. Nesse sentido Vianna, Burgos e Salles (2007) indicam que a maior incidência da esquerda na judicialização.

Assim, enquanto em FHC não houve em nenhum momento a participação de partidos de esquerda na base governista, os governos Lula contatam com uma aliança que englobava partidos de esquerda, de centro e de direita. Desse modo, percebe-se uma aliança mais homogênea e limitada numericamente em FHC e uma aliança mais heterogênea e ampla em Lula.

Além disso, grande parte das ações propostas nos governos FHC foi articulada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), partido de Lula, considerado partido de esquerda.

També, cabe ressaltar que os governos de FHC nunca contaram com mais do que cinco partidos na base, enquanto os governos de Lula chegaram a contar, em alguns momentos, com a participação de nove agremiações.

Por fim, é válido dizer que a gestão de Lula deu continuidade a diversas políticas tomadas na era tucana. No entanto, enquanto o PT manifestava-se com firmeza na oposição às reformas propostas na gestão anterior enquanto era partido de oposição, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de FHC terminou por dar apoio às políticas adotadas por Lula (MELO E ANASTASIA, 2005).

A tabela a seguir levanta os dados em relação ao espectro ideológico dos partidos proponentes das ações.

⁹ Ao final, encontra-se em anexo uma tabela com a classificação dos partidos brasileiros em relação ao espectro político.

Tabela 3 – Origem de acordo com o espectro ideológico das ADI's nos governos FHC e Lula.

Governo	Espectro ideológico				Total
	Esquerda	Centro	Direita	Bloco**	
FHC	175	3	41	6	225
	77,8%	1,3%	18,2%	2,7%	
Lula	41	32	51	10	134
	30,6%	23,9%	38,1%	7,5%	

**Entenda-se por bloco as ações impetradas por partidos de diferentes espectros coligados.

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

Os números acima corroboram o que já foi dito em relação a prevalência da esquerda no uso das ADI's. Os partidos deste espectro foram responsáveis por mais de 77% das ações entre 1995 e 2002 e por mais de 30% entre 2003 e 2010. Assim, foram os campeões das ações no primeiro período, liderado por uma aliança de centro-direita. Já no governo de Lula, que representou uma aliança entre partidos dos três espectros político-ideológicos, manteve um número relevante de ações, ainda que o alvo fosse um governo liderado por um partido de esquerda. Aliás, diga-se, mesmo entre 2003 e 2010 o número de ações da esquerda não foi relativamente baixo em comparação às demais posições ideológicas.

Por outro lado percebe-se que os partidos de centro tendem a manter-se mais distantes da via judicial. Ainda que não se possa dizer que estejam completamente alijados da alternativa, considerando os partidos tomados isoladamente (ou seja, sem considerar as ações propostas por blocos), os partidos de centro representaram pouca ameaça aos governos em termos de judicialização da política durante todo o período.

Já a direita fez o percurso inverso da esquerda. Responsáveis por menos de um quinto das ações durante o período FHC, deram um salto no período Lula, alcançado a liderança das ações neste momento.

Considerações finais

O trabalho buscou compreender as nuances da judicialização da política no Brasil a partir das ações judiciais propostas por partidos políticos. Notadamente em relação às ADI's, percebeu-se que a ferramenta foi tomada pelas agremiações como uma alternativa interessante. Assim, viu-se que de fato os partidos acionam o STF.

Resta claro ainda que Lula enfrentou não apenas os partidos de oposição nos tribunais, mas também enfrentou de forma relevante partidos da base aliada, “de dentro” do governo. Por outro lado FHC basicamente precisou preocupar-se com a oposição, sobretudo com a esquerda. Assim, chegou-se a conclusão de que falar em “fogo-amigo” contra Lula não parece exagero, enquanto a mesma expressão não faz muito sentido em se tratando do governo anterior.

Além disso ficou provado que os partidos de esquerda mobilizam de forma mais contundente e frequente os tribunais, tendo na arena judicial uma mesa interessante. Assim, se os baixos resultados em relação a procedência das ações não justificam o acionamento judicial, parece haver na escolha da estratégia dos partidos algo substancial. De fato a literatura já previa este resultado, compreendendo a estratégia judicial como algo mais internalizado pelos partidos de esquerda.

Resta para as próximas pesquisas na área averiguar e descrever todas as razões que embasam os partidos a tomada a via judicial como caminho. A literatura já lançou hipóteses, especialmente em relação ao uso da arena enquanto palco para tornar público e notório o posicionamento dos partidos e de seus membros. Cabe agora trazer as minúcias do fenômeno.

Além disso, parece importante discutir o próprio conceito de “judicialização da política”. Se por um lado parece evidente que os tribunais tem participado das decisões políticas em democracias, por outro resta um posicionamento mais crítico em relação aos conceitos que os pesquisadores adotam. Assim, tomar judicialização da política como transferência de poderes para os juízes como alguns autores chegam a tratar parece um tanto equivocado.

É difícil discordar que os tribunais estejam mais participativos em relação à vida política. No entanto, é mais fácil apoiar que se tome a judicialização da política como um “aumento da participação dos tribunais em decisões políticas” do que como “transferência de poderes”. Os judiciários nas democracias já tem suas prerrogativas, funções e atribuições. O fato de exercê-las não significa que estejam tomando um poder que não detinham anteriormente.

Anexo 1 - Classificação dos Partidos Políticos brasileiros em relação ao espectro ideológico

Esquerda	Centro	Direita
PC do B	PMDB	PFL/Dem
PDT	PSDB	PL
PHS		PP
PMN		PPB
PPS		PPR
PSB		PR**
PSOL		PRB
PSTU		PRONA
PT		PSC
PV		PSD
		PSDC
		PSL
		PST
		PTB
		PTC
		PTN
		PTRB/PRTB***

Fonte: Carreirão e Nascimento (2010).

Elaboração própria.

*Foram mantidos apenas os partidos que propuseram alguma ADI durante o período entre 1995 e 2010.

**O PR é uma derivação do PRONA e do PL, razão que justifica seu enquadramento na direita ainda que não tenha sido citado na tabela original.

***O site oficial do PRTB (prtb.org.br) informa que o PTRB antecedeu o PRTB.

Referências

ALBUQUERQUE, Afonso de. **Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil**. In.: Revista *Civitas*, Porto Alegre, v.2, nº 2, dez. 2002. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/104/100> >.

ARANTES, Rogério B. Cortes Constitucionais. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras, Juarez Guimarães, Heloisa Starling. (Org.). **Dimensões Políticas da Justiça**. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, pp. 195-206.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo**. In.: Revista da Faculdade de Direito -UERJ, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012. Disponível em:<<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>>.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima. **A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados**. In.: 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT10: Estudos Legislativos. Caxambu, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=944&Itemid=353>.

CAPPELLETTI, Mauro. Juízes legisladores?. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.

CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. **As coligações para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006)**. In.: Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010. Pp. 75-104. Disponível em: < <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6519> >.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. In.: Revista Sociologia e Política. nº 23. Curitiba, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>.

_____. **Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política**. In.: Revista Análise Social, vol. XLIV (191), 2009, 315-335. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1244540513N8dQF1dd5Da71UX0.pdf>>

_____. **Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento.** In.: Revista Sociologia e Política. nº 28. Curitiba, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a11n28.pdf>>.

CASTRO, Marcos Faro. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política.** In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.12. nº 34. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09>.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. **Legal defeats – political wins. Why Do Elected Representatives Go to Court?** In.: Comparative Political Studies, Vol. 38 No. 1, 2005. Pp. 75-103. Disponível em: <http://www.ibrarian.net/navon/paper/Legal_Defeats___Political_Wins___Why_Do_Elected_Re.pdf?paperid=8184558>.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. Journal of Law and Contemporary Problems, v. 65, n. 3, p. 41-69, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando.. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião de promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo.** Revista de Direito Administrativo, v. 251, FGV – Rio de Janeiro, 2009. Pp. 139-178. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/revista_numero_251.pdf>.

MARENCO, André. Devagar se vai longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In.: MELO, Carlos Ranulfo de; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). **A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.73-108.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. **A Reforma da Previdência em Dois Tempos.** In.: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, 2005. Pp. 301-332. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a03v48n2.pdf>>.

MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Brasília: Universidade de Brasília, 1982 [1911].

MULLER, Gustavo; MEIRELLES, Fernando. **O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010)**. In.: 9º Encontro da ABCP. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/que-importa-recrutamento-para-comissoes-permanentes-partidos.pdf>>.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil [recurso eletrônico] : estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série temas de interesse do legislativo ; n. 30). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/26900/judicializacao_politica_brasil.pdf?sequence=1>.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido. Organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PERES, Paulo Sérgio; CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 43, pp. 81-106, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300005&lng=pt&tlng=pt>.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TATE, C. Neal. Why the Expansion of Judicial Power? In.: TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova Iorque: New York Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

_____. **O judiciário e as políticas públicas no Brasil.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 229 a 257. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>>.

_____.; DA ROS, Luciano. **Os Partidos dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política.** In.: DADOS, vol. 51, nº. 4, Rio de Janeiro, 2008. Pp. 825-864. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/02.pdf>>.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto. Como funcionam as instituições políticas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching on. In.: TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn . **The Global Expansion of Judicial Power.** Nova Iorque: New York Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política.** In.: Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, 2007. Pp. 39-85. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>>.