



## JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS (2019-2020)

### POLICY JUDICIALIZATION: THE USE OF DIRECT ACTIONS OF UNCONSTITUTIONALITY BY POLITICAL PARTIES (2019-2020)

### JUDICIALIZACIÓN DE POLÍTICAS: EL USO DE ACCIONES DIRECTAS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTIDOS POLÍTICOS (2019-2020)

Ronaldo Quintanilha da Silva<sup>1</sup>  
Ronaldo Oliveira de Melo<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos partidos políticos, com vistas a identificar de que forma se dá a estratégia de judicialização de temas afetos à política no Supremo Tribunal Federal (STF), tendo como marco temporal os anos de 2019 e 2020. Examina-se o crescente fenômeno de ajuizamento de ações perante a Corte Constitucional por partidos, seus motivos predominantes, êxito e o debate teórico em torno das discussões relacionadas entre separação dos poderes, judicialização da política e o papel dos partidos na esteira dos conflitos levados ao crivo do STF. Para tanto, utilizou-se banco de dados e análise qualitativa-indutiva para interpretação dos dados, possibilitando-nos concluir que a judicialização da política não é só uma segunda alternativa, mas via imediata em alguns casos.

**Palavra-chave:** Poder Legislativo; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Partidos Políticos.

**Abstract:** This article aims to analyze the use of Direct Actions of Unconstitutionality by political parties, in order to identify how a judicialization strategy of themes related to politics takes place in the Supreme Federal Court (STF), with the time frame of the years 2019 and 2020. Examines the phenomenon of reduced filing of lawsuits before the Constitutional Court by parties, their predominant motives, success and the theoretical debate around the losses related to separation of powers, judicialization of politics and the role of parties in the formation conflicts brought before the STF. To this end, a database and qualitative-inductive analysis were used to interpret the data, allowing us that the judicialization of politics is not only a second alternative, but an immediate way in some cases.

**Keywords:** Legislative Branch; National Congress; Federal Supreme Court; Direct Action of Unconstitutionality; Political Party.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar el uso de Acciones Directas de Inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos, con miras a identificar la forma de una estrategia de judicialización de los temas relacionados con la política en el Tribunal Supremo Federal (STF), con el marco temporal de los años 2019 y 2020. Examina el fenómeno de la reducción de la presentación de demandas ante la Corte Constitucional por parte de los partidos, sus motivaciones predominantes, el éxito y el debate teórico en torno a las pérdidas relacionadas con la separación de poderes, la judicialización de la política y el papel de los partidos en la formación de conflictos planteados ante la Corte Suprema. Para ello, se utilizó una base de datos y análisis cualitativo-inductivo para interpretar los datos, lo que nos permite que la

---

<sup>1</sup> Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor/CD. Especialista em Orçamento Público pelo ISC/TCU. Graduado em Gestão Pública. E-mail: roquintanilha@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela UNB. E-mail: ronaldomelo@aluno.unb.br

judicialización de la política no sea solo una segunda alternativa, sino una vía inmediata en algunos casos.

**Palabras clave:** Poder Legislativo; Congreso Nacional; Supremo Tribunal Federal; Acción Directa de Inconstitucionalidad; Partidos Políticos.

## 1 Introdução

A pesquisa examina o uso pelos partidos políticos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) durante os anos de 2019 e 2020, na busca pela compreensão dos motivos que ensejaram na tomada de decisão de provocação do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da citada ação constitucional de controle concentrado. Nesse contexto, encontra-se a relação entre os poderes da República, em especial o Legislativo e o Judiciário, representados por seus órgãos máximos: Congresso Nacional e STF.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), consubstanciou-se a organização do Estado e o funcionamento dos poderes de forma harmônica e independente entre si, com mecanismos de freios e contrapesos. Sendo assim, para estabelecimento de competências, houve a preocupação de imposição de limites, os quais são fiscalizados de forma mútua, em prol do fortalecimento das instituições, da defesa do estado democrático de direito e dos direitos e garantias individuais. Notadamente, o controle de constitucionalidade emerge como medida que visa garantir a defesa e supremacia das normas constitucionais. Diante disso, o problema de pesquisa gira em torno do uso das ações como estratégia política, ou seja, os partidos não encontram satisfação aos seus pleitos na arena legislativa, por isso recorrem ao Judiciário? Incentivando, assim, a judicialização da política?

O estudo justifica-se por procurar identificar essa estratégia durante o biênio 2019-2020 e compreender os incentivos de se solicitar o pronunciamento da Corte Constitucional. Com o advento da CF/88, o rol de legitimados para apresentação de ações de controle em defesa dos direitos e contra o desrespeito aos princípios consagrados na Constituição e nas leis foi alargado. O art. 103 da CF (BRASIL, 2021a) lista tais instrumentos, dentre eles, destaca-se a ADI, que será objeto de estudo. Com o citado alargamento de legitimados que podem apresentar essas ações, foram incluídos os partidos políticos, que são instituições essenciais para democracia e viabilizam o pluralismo político.

Assim, a questão da invasão de competência constitucional e da hipertrofia do Poder Judiciário – incentivada e aceita em sociedades como a americana com o *judicial review*, tem reflexos no estado constitucional brasileiro nos últimos anos. Com efeito, não são poucos os cientistas políticos e estudiosos do campo jurídico que se dedicam a entender melhor esses aspectos e propor encaminhamentos, aperfeiçoamentos ou tão-somente expor o fenômeno (LEITÃO, 2005).

A hipótese aventada é que a utilização de ADIs manifesta-se como importante estratégia política para retardar ou impedir ou declarar nulidade ou inconstitucionalidade de atos

normativos ou leis emanadas pelo Poder Legislativo, ou nele aprovadas, ante o reconhecimento dos rasos efeitos do uso das vias ordinárias disponíveis aos partidos para impugnar, modificar ou evitar sua aprovação, por intermédio de mecanismos existentes no Poder Legislativo, seja pela insuficiência de apoio entre os pares ou pelo resultado pouco efetividade em seu uso.

O objetivo principal consiste no exame da aplicação pelos partidos políticos das ADIs. Em complemento, será possível identificar se há diferenças entre o posicionamento do partido em relação aos temas que tramitam e são aprovados nas Casas e o uso da referida ação de controle concentrado, visando entender os motivos estratégicos que os levam a busca pela via judicial.

O artigo está dividido nesta introdução, depois, no capítulo desenvolvimento, onde se expôs as bases teóricas sobre as quais repousam a discussão. Na sequência, os dados extraídos e colocados de forma a permitir a interpretação, e, no final, as considerações pertinentes sobre o tema.

## **2 Separação dos Poderes e Controle Concentrado**

### **2.1 Separação dos Poderes e Judicialização da Política**

Na contemporaneidade, percebe-se o crescente número de questões envolvendo o Legislativo sendo encaminhadas ao Judiciário. A título de exemplo, no início de 2019, as eleições para o cargo de presidente do Senado Federal (SF) contaram com a intervenção do STF, sem a qual dificilmente terminariam. Após muita discussão, o plenário do SF decidiu, com cinquenta votos favoráveis, que a votação para a Mesa Diretora da Casa seria aberta, ou seja, sem sigilo do voto. Contudo, os partidos Solidariedade e Movimento Democrático Brasileiro - MDB informaram o descumprimento da decisão formalizada na Suspensão de Segurança nº 5.272 (BRASIL, 2019), quando o presidente da Corte havia suspenso a decisão do ministro que determinava o voto aberto nas eleições da Mesa. A retomada do escrutínio por voto em cédula foi marcada por algo inusitado, surgiram 82 votos, em uma Casa de 81 senadores, assim, a eleição se repetiu.

Se a abertura da Legislatura foi tumultuada, o final do primeiro biênio e os preparativos para novas eleições das mesas das Casas Legislativas também estiveram sob a análise do STF, pois o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB ajuizou a ADI 6524 (BRASIL, 2020), em que pediu ao STF a aplicação da vedação constitucional de reeleição da Mesa da CD e do SF às eleições que ocorram na mesma legislatura ou em diferentes. O entendimento praticado permite eleições para o mesmo cargo da Mesa, desde que seja em legislaturas diferentes. Por sua vez, a eleição dentro da mesma legislatura não deve acontecer para cargos idênticos. Os presidentes do SF e CD só poderiam tentar ocupar a cadeira de presidente mais uma vez com o aval do Supremo, que por seis votos contrários e cinco favoráveis afastou tal possibilidade (BRASIL, 2020).

A separação dos poderes é fruto de uma evolução histórica, política e social. Marcada

por vários anos, movimentos, revoluções e importantes pensadores. Extrapolando os contornos desenhados para os poderes leva ao emprego de freios e contrapesos, um sistema instituído para impedir a predominância de uma função sobre outra. A relação entre os poderes prevê funções típicas e atípicas. Ao Legislativo cabe duas funções típicas: a de legislar e fiscalizar. O Executivo a de administrar e implementar as políticas públicas. O Judiciário a de resolver os conflitos que porventura surgirem na sociedade aplicando a lei ao caso concreto (função jurisdicional).

Nas palavras de Zauli, evoluiu-se de um isolamento completo para um sistema complexo e interdependente, com funções típicas e atípicas.

Deve-se notar, entretanto, que a evolução da doutrina da separação de poderes do Estado terminou por produzir um resultado significativamente diverso daquele proposto por Montesquieu. Diante da necessidade da criação e manutenção de um certo equilíbrio entre os três poderes, em vez de um equilíbrio natural decorrente de uma rígida e excludente separação de poderes, a resultante foi uma complexa interação entre os órgãos integrantes de cada um dos três poderes na qual cada um dos poderes é chamado a desempenhar funções típicas e atípicas, ocorrendo, portanto, uma interseção entre os três poderes, em vez de uma completa separação de funções excludentes entre os diferentes ramos do Estado (ZAULI, 2010, p. 198).

O princípio da separação dos poderes está sempre em rediscussão e colocado em teste, mas não perde sua aplicação, segundo Lenhard:

Por outro lado, é possível ver a divisão de poderes como um princípio de organização jurídica, onde prevalece em cada órgão o exercício de uma das atividades fundamentais do Estado, garantindo assim uma especificação e distinção mínima de funções, de modo que o princípio rígido e dogmáticamente interpretado perdeu sua funcionalidade, mas não se encontra superado, pois continua presente como técnica de organização de poder (LENHARD, 2006, p. 55).

Assim, o fenômeno da Judicialização da Política precisa ser entendido para que na sequência possamos inserir os dados obtidos e empreender a análise. Nota-se a posição de destaque e cada vez mais participativa da sociedade civil, das minorias políticas a organizações sociais, e, até mesmo de simples cidadãos, no sentido de irem ao Poder Judiciário por não aceitarem determinados comandos legais e ações ou omissões da Administração, não importa se a competência cabe ao Executivo ou ao Legislativo. Dessa forma, o amadurecimento desse processo e a difusão do uso dos mecanismos disponíveis, permitem apontar a judicialização da política (VIANNA, 2003).

Na arquitetura constitucional, as atribuições dos poderes devem ser preservadas ao levar para a decisão do Judiciário matérias de competência do Legislativo, momento em que ocorre a judicialização. Entende-se que ela pode se desenvolver de formas diferentes: o Judiciário exacerbado e de tão fortalecido incorpora atuação de outros poderes ou esses internalizam práticas e modus operandi típicos do Judiciário.

Nesse sentido, Vallinder explica e divide em dois tipos a judicialização, inclusive com exemplos:

A expressão “judicialização da política” ou “politização da justiça” passou a compor o cenário das ciências jurídicas e sociais em diversos países do mundo e “indicam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política é valer-se de métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos: a) ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do Poder de Revisão de ações legislativas e executivas e b) introdução ou expansão de staff judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos contenciosos tributários) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito) (TATE e VALLINDER, apud LEITÃO, 2005, p. 1).

Segue no mesmo rumo a definição de Zauli (2010, p. 1), a judicialização refere-se “à interferência de decisões judiciais e à introdução de procedimentos de natureza judicial em diversas arenas políticas.” Verbicaro (2008) evidencia várias condições propiciadoras para esse fenômeno, dentre elas, destacam-se: a própria CF/88, com suas normas programáticas e cláusulas indeterminadas, a estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado e a ampliação das competências do STF e do rol de legitimados para propor ADI. E a autora define a judicialização da política como uma expansão da participação do Judiciário, “judicialização da política surge em um contexto de maior inserção quantitativa e qualitativa do Poder Judiciário na arena política” (VERBICARO, 2008, p. 391).

Enfim, os conflitos em torno de interpretação e aplicação de regras acabam não sendo resolvidos no âmbito do Parlamento, sendo conduzidos à esfera judicial. Surge desse processo, uma série de questões relevantes, como a destacada judicialização da política e suas causas, além de desdobramentos muito interessantes no Congresso Nacional, inclusive quanto a mudanças institucionais (SILVA, 2020, p. 62).

Portanto, o entendimento da relação entre os poderes e do conceito de judicialização permite avançar para a dinâmica do desencadeamento do processo legislativo ao controle constitucional e os legitimados capazes de fazer uso das ações.

## **2.2 Processo Legislativo e a recorribilidade judicial no STF pelos partidos políticos em sede de ADI**

A instrumentalidade que condiciona ou viabiliza o exercício das atividades parlamentares e do Poder Legislativo, está sedimentada no conjunto de instrumentos e procedimentos a que atribuímos o nome de Processo Legislativo. Tal roupagem, inicialmente e, de maneira basilar contida na Constituição Federal de 1988, perfaz-se num conjunto complexo de normas editadas e ordenadas, de maneira interna e regulamentada pelo Congresso Nacional por intermédio de seus Regimentos Internos e suas Resoluções, com força de lei primária, concretizando a função legislativa do Estado (BENETON, 2020).

O mesmo autor destaca que a proximidade entre o processo legislativo e os partidos políticos é como o encontro das águas entre as fases deste, estando alguns em participação majoritária, outros minoritária, uma vez que a intensidade é definida de acordo com as agremiações, blocos e lideranças, e dentre outros fatores. Esta participação, seja em Comissões, Plenário ou deliberações em geral, perfazem e se entrelaçam nas fases diversas que o compõem, tal qual, iniciativa, debates ou discussões em comissões, audiências públicas, votações e aprovações (BENETON, 2020).

É neste percurso procedimental que estão reverberadas as implicações concernentes à participação efetiva ou inefetiva pelos representantes eleitos. Os acordos interpartidários e intrapartidários privilegiam e assumem características que atenuam as prerrogativas de determinadas pautas de apoio minoritário e enfraquecem os instrumentos existentes à disposição para oposição destes, bem como impõe obstáculos decisórios internos à votações e proposição de emendas quando tramitados em regime de urgência, além de oportunizar o surgimento de dificuldades em obter votos favoráveis em matérias sensíveis aos seus interesses (CASTRO, 2017).

Como forma de reversão de derrotas na arena política, é natural a tentativa de se impedir ou mitigar a potencial força executória ou a efetividade dos dispositivos contidos na norma impugnada, uma vez que, se dada a incapacidade dos instrumentos procedimentais para estas mesmas ações no campo das discussões internas, resta o controle judicial como forma de modulação ou adequação constitucional e, em último caso, em se tratando de derrota nesta instância judicial, o ganho reside na ampliação das discussões em âmbito nacional, por intermédio da consequente midiatização do tema em debate no judiciário (ARAÚJO, 2021).

O processo legislativo se apresenta como a principal atividade do Poder Legislativo. Aos integrantes do Parlamento, escolhidos pelo voto, cabe buscar resolver os conflitos surgidos no âmbito da sociedade. No Brasil, a construção de uma lei passa pelas regras constitucionais e regimentais, as quais estabelecem o papel dos partidos e seus integrantes, bem como o funcionamento da Casa Legislativa. Em muitas situações, as votações não encontram consensos e a maioria sai vitoriosa, assim, resta aos que não foram atendidos em seus pleitos outro caminho.

Notadamente, para que seja efetiva a recorribilidade destes partidos ao judiciário aos seus intentos, a declaração de inconstitucionalidade, seja de lei ou ato normativo, importante é a escolha de via adequada para a confrontação. Conforme as correntes doutrinárias majoritárias, existem duas vias possíveis: o controle difuso e o controle concentrado.

Moraes (2018) explica da seguinte forma:

O **controle difuso** caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário [...].  
O **controle concentrado** ou abstrato de constitucionalidade [...] por meio

desse controle, procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei (MORAES, 2018, p. 776 – 790, grifo nosso).

Impetradas pelos sujeitos ativos e legitimados, dentre eles os partidos políticos com representação no Congresso, cerne de nosso estudo, constituindo-se como instrumento pertencente ao controle concentrado, via adequada para questionamentos nos quais se apresenta, as ADIs prestam à finalidade de expurgar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo que se revele incompatível com a ordem constitucional vigente. Competência e foro exclusivo do STF, assumindo este a função de legislador negativo, são impulsionadas às mais variadas questões por partidos políticos, sob interesses diversos, tendo a ADI como principal via eleita.

Uma assertiva, desde já pode ser feita, a partir dos dados de quase duas décadas de estudos sobre estas ações, é a de que elas estão definitivamente inseridas no cenário da moderna democracia brasileira, afirmando ano após ano, em sucessivos e diferentes governos, a sua presença institucional. No início deste capítulo, mencionamos duas ocasiões de temas levados ao STF, seno que um foi tratado no âmbito de ADI. De fato, consistem em escoadouro de conflitos entre sociedade e Estado, dos que nascem no próprio interior da administração pública e fora dela, se tornaram indispensáveis para o funcionamento do sistema político e judiciário (VIANNA; BURGOS, SALLES, 2007).

Majoritária, os partidos políticos possuem papel expressivo e atuante frente aos processos em trâmite ou aguardando desfecho no STF, em se tratando da impugnação de lei ou ato normativo aprovado ou originado do Congresso Nacional e, em grande parte, a judicialização torna-se fruto de perdas exaustivas no debate interno. Sua legitimidade ativa e universal frente às ações de controle como as ADIs, abre um leque sem precedentes de atuação judicial perante a Corte, uma vez que não precisam comprovar pertinência temática para ajuizamento das referidas ações, o que lhes permite recorrer à revisão abstrata, ainda que tenha apenas um representante no Congresso Nacional (MELO; LIMA; NETO; 2020).

Insta-nos observar este fenômeno de maneira mais acurada e com um olhar mais crítico, a partir de dados completos desses dois anos intensos de uso das ADIs, conforme apresentado depois da explanação sobre a metodologia empregada na pesquisa.

### **3 Metodologia**

A metodologia envolveu duas fases: 1ª) planejamento e construção da base de dados; 2ª) alimentação da base de dados e interpretação. Para tanto, na primeira fase, realizaram-se o levantamento bibliográfico, a delimitação do escopo e a definição dos campos necessários para estruturar os dados. Na fase dois, empregaram-se técnicas quantitativas, para extrair os dados do site do STF (BRASIL, 2021b), fonte primária, e inserir os campos em planilha do excel, contendo, dentre outros, a classe temática, os autores, o dispositivo legal questionado, a decisão

liminar e o acórdão. Nesse caso, aplicou-se técnica qualitativa ao analisar individualmente cada uma das ações, a fim de classificá-las ou encontrar os dados úteis. Ainda na fase dois, com o propósito de interpretar os dados, criaram-se filtros para permitir a construção das tabelas, as quais auxiliaram de forma indutiva a sustentação ou não das formulações postas.

O escopo baseia-se no espaço temporal de dois anos, sendo 2019 o primeiro ano da 56ª Legislatura, formada por 243 deputados estreados e trinta partidos com representação no Congresso Nacional (CÂMARA, 2019). Já 2020 foi o ano marcado pela maior crise sanitária global, em razão do coronavírus. A partir dos dados, construiu-se um banco de dados, contendo 595 ADIs impetradas por diversos legitimados, destas 143 são ações impetradas por partidos políticos. A escolha da ADI ocorreu por ser a mais utilizada e ter firmado sua relevância institucional (VIANNA; BURGOS, SALLES, 2007).

#### 4 ADIs impetradas em 2019 e 2020: Resultados e Discussão

De início, apresenta-se uma visão geral das ações de controle concentrado, para em seguida concentrar o estudo nas ADIs. Desse modo, o site disponibiliza informações de processos de controle concentrado autuados a partir de 2000 somando impressionantes 5.490, divididos em ADI: 4.567, ADPF: 794, ADC: 68 e ADC: 61. Ao se considerar os anos de 2019 e 2020, encontram-se os dados tratados na sequência.

A Tabela 1 contém os processos que deram entrada na Suprema Corte nos dois anos escolhidos para delimitar esta pesquisa. Fica evidente a preferência pela ADI, pois soma mais de 70% das ações de controle concentrado, seguida pela ADPF com 25%. Um dos motivos de ter como foco a análise desse tipo processual foi sua predominância nas ações de controle concentrado, como já explicado anteriormente.

**Tabela 1** – Ações do Controle Concentrado no período de 2019-2020 processos **autuados**

| Ano          | ADI | ADPF | ADO | ADC | Total |
|--------------|-----|------|-----|-----|-------|
| <b>2019</b>  | 241 | 82   | 7   | 4   | 334   |
| <b>2020</b>  | 354 | 135  | 8   | 6   | 503   |
| <b>Total</b> | 595 | 217  | 15  | 10  | 837   |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

De acordo com a Tabela 2, os processos encerrados no período chegaram a 1.305 e foram autuados durante os anos anteriores. Observa-se que nesse ínterim ocorreu a diminuição do estoque, pois encerraram-se mais ações do que as protocoladas. Incluída nessa contagem encontra-se a ADI 2.238, autuada em 4 de julho de 2000, pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB e Partido dos Trabalhadores - PT, há mais de duas décadas, a ela foram apensadas outras ações e em 23 de setembro de 2020 foi concluído seu julgamento. Em suma, as ações questionavam comandos dispostos na Lei Complementar nº 101, de 2000, muito conhecida pela

sigla LRF, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

**Tabela 2** – Ações do Controle Concentrado no período de 2019-2020 processos encerrados

| Ano          | ADI  | ADPF | ADO | ADC | Total |
|--------------|------|------|-----|-----|-------|
| <b>2019</b>  | 425  | 73   | 5   | 4   | 507   |
| <b>2020</b>  | 650  | 129  | 10  | 9   | 798   |
| <b>Total</b> | 1075 | 202  | 15  | 13  | 1305  |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Depois de observar os quantitativos de processos recebidos pelo STF (Tabela 1), cabe voltar a atenção para a outra ponta do processo, quem são os autores, nesse caso, vamos utilizar as 595 ADIs divididas pelos principais responsáveis pelos processos, consoante a Tabela 3.

**Tabela 3** – Distribuição por autores das ADIs no período de 2019-2020

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

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Nota: <sup>1</sup> Até 17 de setembro de 2019, a PGR foi ocupada por Raquel Dodge. De 26 de 2019 em diante por Augusto Aras.

Previamente, constata-se que 2019 apresentou média de ADI semelhante aos anos do governo Lula, com um pico em 2003 de 306 ações. Em 2020, alcançou o patamar de 354 não visto nos estudos de Vianna, Burgos e Salles (2007) e Zuccolotto (2016). Outra diferença percebida em relação aos estudos anteriores, que colocava os partidos como quarto postulante em quantidade e com margem maior em relação aos demais, verifica-se que os partidos políticos ocupam o terceiro posto com 143 ADIs, praticamente empatados com a PGR, em segundo lugar. A sociedade civil organizada confirma seu papel de destaque com as associações em primeiro lugar, situação ainda robustecida se for acrescentada dezenas de outros autores: confederações, sindicatos e Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, o que representaria cerca de 40% das ações.

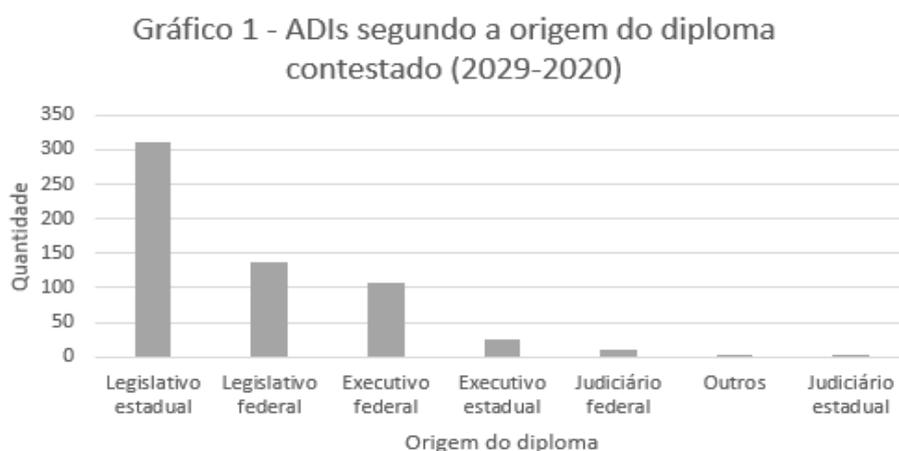
Os partidos, conforme dito, precisam ter a representação no Congresso e o registro na

Justiça eleitoral. De 2019 para 2020, as agremiações quase dobraram o número de ações e juntos com a PGR são os responsáveis pelo aumento de mais de cem ações de 2019 para 2020. Quanto à Procuradoria, cabe destacar a mudança em seu comando, o que pode ter motivado um direcionamento diferente e, por isso, a crescente quantidade de ações. Notou-se uma série de ADIs padronizadas oriundas da PGR enfrentando temas comuns afetos aos estados, a título de exemplo a ADI 6158, que discute o pagamento de honorários aos advogados públicos no estado do Pará (semelhante a esta existem outras dezenove direcionadas a outros estados<sup>3</sup>) e a ADI 6.619, cujo teor envolve o rol de autoridades convocáveis pelos parlamentos, guardando total similitude a outras dezesseis ações, cada uma de um ente subnacional<sup>4</sup>.

O Gráfico 1 apresenta a origem do diploma normativo objeto de contestação da ADI. Os postulantes listados na Tabela 3 impugnaram as mais diversas normas, sendo que as emanadas pelo Legislativo estadual são disparadas as primeiras com mais de 50%. Seguidas pelo Legislativo federal com 23% e logo abaixo, ainda no âmbito federal, o Poder Executivo alcançou 18%. Aliás, essa ordem coincide com a encontrada no estudo de Vianna, Burgos e Salles (2007), inclusive há proximidade dos quantitativos relativos apontados por ele.

Entretanto, entende-se que é possível fazer uma observação quanto à classificação da origem da norma. Não obstante o Legislativo ser o responsável pela elaboração de leis, grande parte do que é aprovado conta com o aval do chefe do Poder Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão. Mais à frente será verificado se os partidos de oposição prevalecem em número sobre os demais, comprovando a hipótese da extensão da arena legislativa para a judiciária, ou seja, a judicialização da política.

**Gráfico 1 – ADIs segundo a origem do diploma contestado (2019-2020)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

<sup>3</sup> ADI 6159 a 6171; 6176 a 6178; 6181 a 6183.

<sup>4</sup> ADI 6637 a 6648; 6651 a 6653.

O alto índice de litigância tendo por alvo as normas dos legislativos estaduais pode caracterizar a dificuldade ainda maior de se construir uma base em torno da coalizão local. Além disso, como visto, a PGR direcionou, nos exemplos acima, trinta e seis ADIs discutindo temas muito semelhantes, em um esforço de padronizar regras emitidas pelos legislativos estaduais, com efeito, inflando os números dos diplomas contestados com esta origem. De fato, esse tipo de litigação voltado essencialmente à defesa da ordem racional-legal consubstanciada na Carta Maior, e, como tal, possui afunilamento no STF, não tendo aqui outra solução, pois não é o Poder Legislativo federal competente para regular matéria de jurisdição estadual, assim, o Supremo é chamado para agir na condição de harmonizador da federação ou conselho último de Estado.

Em aprofundado estudo, cujo escopo abrange as ações contra o teor de emendas constitucionais no período de 1988 a 2017, dentre outros importantes apontamentos, Rosa (2020) concluiu que a estratégia de judicializar novidades constitucionais é pouco atraente para a maior parte dos partidos, cerca de 40% dos partidos apresentaram ações no STF. Nesta pesquisa, dez partidos autuaram ADIs visando contestar os termos de emendas constitucionais, em consonância com a porcentagem encontrada para as três décadas pesquisadas.

A fim de possibilitar a comparação com outros períodos, utilizou-se para analisar o campo temático das 143 ações, a mesma tipologia empregada por Vianna, Burgos e Salles (2007), com acréscimo do tema “Coronavírus”. É evidente o uso das ADIs no tema administração pública ao serem somados 2019 e 2020, pois resulta em 38%, menor do que a proporção apontada pelo estudo mencionado de 60%. Tampouco há coincidência na segunda colocação, onde figurava a política tributária (12,6%), que nesses dois anos encontraram-se as normas vinculadas ao “coronavírus”. Já o terceiro lugar está com Regulação da Sociedade Civil (12%).

**Tabela 4** – Temas<sup>1</sup> objeto de ADI no período de 2019-2020

| <b>Ano</b>                   | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>Total</b> |     |
|------------------------------|-------------|-------------|--------------|-----|
| Coronavírus                  | 0           | 43          | 43           | 30% |
| Administração Pública        | 21          | 34          | 55           | 38% |
| Política Social              | 3           | 3           | 6            | 4%  |
| Regulação Econômica          | 2           | 1           | 3            | 2%  |
| Política Tributária          | 3           | 0           | 3            | 2%  |
| Regulação da Sociedade Civil | 11          | 6           | 17           | 12% |
| Competição Política          | 5           | 7           | 12           | 8%  |
| Relações de Trabalho         | 3           | 1           | 4            | 3%  |
| Outros                       | 0           | 0           | 0            | 0%  |
| <b>Total</b>                 | <b>48</b>   | <b>95</b>   | <b>143</b>   |     |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Nota: <sup>1</sup>Tipologia baseada em Vianna, Burgos e Salles (2007), com inserção do tipo “coronavírus”.

Como era de se esperar ao procurar pelo tema criado especialmente para esta pesquisa:

coronavírus, deparou-se com uma quantidade expressiva em 2020 e claro nenhuma ação em 2019, pois ainda não havia no país tal mazela. Em 2020, somaram-se 43 ações, ou seja, 45%. De modo óbvio, há ações que além da temática coronavírus traziam em seu bojo regras ligadas à administração pública, política tributária etc., todavia não afasta a relevância da preocupação majoritária levada à Corte pelos partidos, do assunto dominante no país.

Ressalta-se o posicionamento dos partidos e suas iniciativas, sobretudo por termos identificado, com base nos dados, que partidos de oposição e aqueles tido como minorias nas Casas, tendem a obter decisões favoráveis e ampla discussão político-jurídica quando da divulgação e julgamento das Ações Diretas. O Partido Democrático Trabalhista - PDT tem se consagrado como o campeão de ações, correspondendo a 23 impetrações (12,6%), seguido de Partido Socialista Brasileiro - PSB (12%), Rede Sustentabilidade (10,9%) Partido dos Trabalhadores - PT (10,4%) e Partido Socialismo e liberdade - PSOL (8,7%), o que correspondem, juntos, a cerca de 54,6% de ADIs protocoladas.

No que tange ao julgamento liminar, chama atenção o fato de valer a pena endereçar as ações ao STF na visão partidária, sendo uma escolha imediata, não apenas uma segunda via. A Tabela 5 expõe a taxa de sucesso das ações, considerando as decisões “Deferida” e “Parcialmente deferida” nos dois anos que alcançaram cerca de 25%. As submetidas ao rito (art. 10 e 12 da Lei 9.868/99) e, portanto, levadas ao plenário, somam mais de sessenta ações. Então, ir ao judiciário garante a avaliação do posicionamento registrado nas ações. Em complemento, é preciso avaliar os acórdãos, ou seja, ADIs com julgamento finalizado.

**Tabela 5** – Julgamento liminar de ADI no período de 2019-2020

| <b>Julgamento Liminar</b>                | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
|--|-------------|-------------|
| Adotado rito do Art. 12, da Lei 9.868/99 | 16          | 36          |
| Deferida                                 | 8           | 16          |
| Parcialmente deferida                    | 0           | 11          |
| Indeferida                               | 0           | 10          |
| Prejudicada                              | 12          | 6           |
| Adotado rito do Art. 10, da Lei 9.868/99 | 9           | 5           |
| Ação extinta sem resolução de mérito     | 0           | 4           |
| Sem pedido cautelar                      | 1           | 4           |
| Aguardando julgamento                    | 1           | 1           |
| Apensado para julgamento conjunto        | 0           | 1           |
| Negado seguimento                        | 0           | 1           |
| Não conhecido                            | 1           | 0           |
| <b>Total</b>                             | <b>48</b>   | <b>95</b>   |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

A Tabela 6 traz justamente a situação das 143 ações impetradas pelas agremiações políticas e situação delas quanto ao julgamento final e decisivo.

**Tabela 6** – Julgamento de ADI no período de 2019-2020

| <b>Acórdão</b>                       | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|
| Aguardando julgamento                | 28          | 54          |
| Parcialmente procedente              | 2           | 15          |
| Procedente                           | 4           | 8           |
| Improcedente                         | 1           | 8           |
| Prejudicada                          | 12          | 5           |
| Ação extinta sem resolução de mérito | 0           | 3           |
| Negado seguimento                    | 0           | 2           |
| Acórdão Julgado                      | 0           | 0           |
| Baixa ao arquivo                     | 0           | 0           |
| Não conhecido                        | 1           | 0           |
| <b>Total</b>                         | <b>48</b>   | <b>95</b>   |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Considerando o *status* “Aguardando julgamento” demonstra não ser no julgamento definitivo o alvo da estratégia partidária, pois somando 2019 e 2020 obtém-se 82 ações (57%) ainda não julgadas nesse intervalo de dois anos. Há ações que levam décadas para serem definitivamente resolvidas, a exemplo da já mencionada ADI 2.238, envolvendo a LRF. Observa-se ainda que, em 2020, as ações “Parcialmente procedentes” aumentaram na mesma proporção que as “Improcedentes”, dentre vários embates. Tudo isso, nos revela um STF protagonista dos embates político-jurídicos e, sobretudo, instituição-caminho para uma terceira via de discussões políticas já enfrentadas nas Casas legislativas, além de sustentáculo da democracia brasileira no exercício de suas competências constitucionais.

## 5 Conclusão

De modo geral, a presente pesquisa e análise leva-nos a concluir que o uso da referida ação de controle concentrado pelos partidos políticos tende a revelar estratégia majoritária da oposição, sobretudo por ser utilizada como meio cujo êxito atinge potenciais significativos, seja por interesses de seus grupos ou pautas, seja como instrumento de judicialização de conflitos políticos, cuja discussão perpassa o momento de construção das normas impugnadas, uma vez que plenamente eficazes e vigentes, critério de submissão da ADI.

Compreende-se, outrossim, que o sistema político brasileiro estabelece instituições de cúpula representando os poderes da República. Tais ações estariam servindo como remédios para problemas não resolvidos no interior do Parlamento? Guiados por essa questão verificaram-se 595 ADIs no período, propostas por diversos atores legitimados. A sociedade civil encabeça a lista, seguida pela Procuradoria e pelos partidos políticos.

No que tange ao alvo das ADIs evidenciou a correspondência com estudos anteriores, os quais colocam o legislativo estadual concentrando mais de 50% das 595 ações. Quanto aos temas, restringindo apenas às propostas pelos partidos políticos, urge ressaltar a presença

maciça de ADIs contendo alguma regra ou matéria ligada ao coronavírus em 2020, com cruzamento de diversas impetrações, objeto recorrente ao momento vivenciado.

Desse modo, a via judicial a que referimos tem sido utilizada como meio mais provável de êxito pelos partidos pequenos ou minorias, sobretudo os que exercem forte oposição às pautas dos blocos de maioria do Congresso e ao Governo, revelados por um alto volume de ações judiciais e um forte movimento em direção ao STF. Percebe-se, além disso, uma litigância proposital, com objetivos específicos, o que garante para eles uma arena favorável para o jogo político, não só quando vencem as ações, mas quando são amplamente discutidas pela sociedade, popularizando suas pautas defendidas.

Desenvolvida em duas vias, de forma direta ou quase imediata, a judicialização da política tem se dado contra atos infralegais, leis infraconstitucionais e medidas provisórias, impulsionada por partidos que se posicionam contrários e não aguardam o processo legislativo ou usam ao mesmo tempo as medidas legislativas. Ou de forma indireta ou mediata socorre-se ao Supremo com intuito de reversão de perdas no Congresso em razão do funcionamento congressual que não favorece o pleito de alguns partidos.

Espera-se com esse estudo contribuir com a discussão sobre os papéis e atribuições das instituições, juntamente com o uso dos instrumentos de controle concentrado. Veja que ao STF são levadas as questões prementes da sociedade e o órgão não está servindo, em primeira análise, de uma extensão da arena legislativa, mas uma verdadeira opção na estratégia dos partidos políticos de combater a atuação legislativa. Nessa linha, como continuidade da pesquisa, vislumbram-se a expansão do escopo e o emprego de outras variáveis na busca da compreensão desse processo político-institucional.

Em suma, dentre as possibilidades e estratégias de provocação da Corte, as ADIs funcionam como importante canal, cuja razoabilidade assenta forte êxito e revelam partidos como importantes protagonistas do processo, seja como promovedores de vetos aos textos desconformes à constituição, seja na equalização de interesses de todos, levando ao Supremo Tribunal Federal, positiva ou negativamente, a judicialização de temas afetos a vida da política e os seus desdobramentos.

## Referências

ARAÚJO, Cláudio Marcelo. Os pequenos partidos políticos como vetores da politização da dogmática jurídica. **Law Review - IDP**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 155-171, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/lawreview/article/view/5390/2080>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BENETON, Marco Antonio. Breves Notas Sobre a Participação dos Partidos Políticos no Processo Legislativo. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, Brasília, v. 1, p. 177-203, 1 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3x3Ykdi>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso

em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524 – Distrito Federal.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/LiminarSS5272.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Suspensão de Segurança nº 5.272 no Mandado de Segurança nº 39.169 – Distrito Federal.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, Decisão, 09 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/dias-toffoli-determina-votacao-secreta.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/estatistica/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CÂMARA tem renovação de quase 50% na nova legislatura. **Agência Câmara Notícias.** Brasília: Câmara dos Deputados, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gve7ck>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CASTRO, Leonardo. Representação Política e Processo Legislativo: uma análise da atividade legislativa das minorias sociais no Brasil. *In*: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política organizado pela associação latino-americana de ciência política (ALACIP). **Anais [...].** Montevideu, Uruguai, [S. l.], p. 1-29, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3jp7UTW>. Acesso em: 26 jun. 2021.

LEITÃO, Rômulo Guilherme. A Judicialização da Política - O caso de Fortaleza. *In*: XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Anais [...].** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 239-240. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/098.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

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

MELO, Gabriela; LIMA, Flávia; NETO, José. Partidos Políticos no controle de Constitucionalidade Concentrado: do acesso universal à pertinência temática. **Revista do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá,** Rio de Janeiro, v. 23, n. 31, p. 42-67, 20 abr. 2020. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/8163/47966742>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ROSA, Tairone Messias. **Partidos políticos contra emendas constitucionais:** panorama da mobilização do STF no período de 1988-2017. 142 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Brasília, 2020. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9331937#](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9331937#). Acesso em: 10 mar. 2021.

SILVA, Dhyego Marcus Cruz e. **Mudança institucional no Congresso Nacional**: uma análise a partir da judicialização do veto dos royalties do petróleo. 2020. 204 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Brasília, 2020. Disponível em:

[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9746746](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9746746). Acesso em: 10 mar. 2021.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. 2008. **Revista Direito GV**. São Paulo, vol. 4, n. 2, pp. 389-406

VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. 2003. Ed. UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 mar. 2021.

ZAULI, Eduardo Moreira. Judicialização da Política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 185, p. 7-25, jan./mar. 2010. Acesso em: 10 mar. 2021.

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

Artigo submetido: 2021-06-15

Artigo reapresentado em: 2021-06-29

Artigo aceito em: 2021-08-04