



JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA: EL USO DE ACCIONES DIRECTAS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS (2019-2020)

Ronaldo Quintanilha da Silva¹
Ronaldo Oliveira de Melo²

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el uso de Acciones Directas de Inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos, con miras a identificar una forma de estrategia de judicialización de temas relacionados con la política en el Tribunal Supremo Federal (STF), en el período comprendido entre los años 2019 y 2020. Examina el fenómeno de la reducción de la presentación de demandas ante la Corte Constitucional por 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 rol de los partidos en la formación de conflictos planteados ante el Tribunal Supremo. Para ello, se utilizó una base de datos de datos y análisis cualitativo-inductivo para interpretar los datos, lo que nos permite concluir que la judicialización de la política no es 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 Introducción

La investigación examina el uso por parte de los partidos políticos de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) durante los años 2019 y 2020, buscando comprender los motivos que llevaron a la toma de decisión de provocación por parte del Tribunal Supremo Federal (STF) a través de la referida acción constitucional de control concentrado. En este contexto, se encuentra la relación entre los poderes de la República, especialmente el Legislativo y el Judicial, representados por sus órganos máximos: Congreso Nacional y STF.

A partir de la Constitución Federal de 1988 (CF/88) se consolidó la organización del Estado y el funcionamiento de los poderes de manera armónica e independiente entre sí, con mecanismos de frenos y contrapesos. Por ello, para establecer competencias, existió la preocupación de imponer límites, que se monitorean de manera mutua, a favor del fortalecimiento de las instituciones, defendiendo el estado de derecho democrático y los derechos y garantías individuales. Cabe destacar que el control de constitucionalidad surge como una medida que busca garantizar la defensa y supremacía de las normas constitucionales. Ante ello, el problema de investigación gira en torno al uso de las acciones como estrategia política, es decir, ¿los partidos no encuentran la satisfacción de sus reclamos en la arena legislativa y por eso recurren al Poder Judicial? ¿Fomentando así la judicialización de la

¹ Máster en Poder Legislativo por el Cefor/CD. Especialista en Presupuesto Público por el ISC/TCU. Licenciada en Gestión Pública. Correo electrónico: roquintanilha@gmail.com

² Graduada en Derecho en UNB. Correo electrónico: ronaldomelo@aluno.unb.br

política?

El estudio se justifica porque busca identificar esta estrategia durante el bienio 2019-2020 y comprender los incentivos para solicitar un fallo de la Corte Constitucional. Con la llegada de la CF/88, la lista de legitimados para presentar acciones de control en defensa de los derechos y contra la falta de respeto a los principios consagrados en la Constitución y en las leyes, fue ampliada. El Art. 103 de la CF (BRASIL, 2021a) enumera tales instrumentos, y entre ellos destaca la ADI, que será objeto de estudio. Con la antes mencionada ampliación de los legitimados que pueden presentar estas acciones, fueron incluidos los partidos políticos, que son instituciones fundamentales para la democracia y viabilizan el pluralismo político.

Así, el tema de la invasión de la competencia constitucional y la hipertrofia del Poder Judicial - alentada y aceptada en sociedades como la estadounidense con la *judicial review*, tiene repercusiones en el estado constitucional brasileño en los últimos años. En efecto, no son pocos los politólogos y académicos en el campo jurídico que se dedican a comprender mejor estos aspectos y proponer direcciones, perfeccionamientos o simplemente exponer el fenómeno (LEITÃO, 2005).

La hipótesis propuesta es que el uso de ADIs es una estrategia política importante para retrasar o impedir o declarar la nulidad o inconstitucionalidad de actos normativos o leyes dictadas por el Poder Legislativo, o aprobadas en el mismo, en vista del reconocimiento de los efectos superficiales del uso de las vías ordinarias disponibles para los partidos para impugnar, modificar o evitar su aprobación, a través de los mecanismos existentes en el Poder Legislativo, ya sea por insuficiencia de apoyo entre pares o por el resultado poco efectivo en su uso.

El objetivo principal es examinar la aplicación de las IDA por parte de los partidos políticos. Además, será posible identificar si existen diferencias entre los posicionamientos del partido en relación a temas que tramitan y son aprobados en las Cámaras y el uso de tal acción de control concentrado, con el fin de entender los motivos estratégicos que los llevan a buscar la vía judicial.

El artículo está dividido en esta introducción, luego en el capítulo de desarrollo, donde se explican las bases teóricas sobre las que se apoya la discusión. Posteriormente, los datos fueron extraídos y planteados para permitir la interpretación y, al final, las consideraciones pertinentes sobre el tema.

2 Separación de los poderes y control concentrado

2.1 Separación de los poderes y judicialización de la política

En la contemporaneidad, hay un número creciente de cuestiones relacionadas con el poder legislativo que se remiten al poder judicial. Como ejemplo, a principios de 2019, las elecciones para el cargo de presidente del Senado Federal (SF) contaron con la intervención del STF, sin el cual difícilmente terminarían. Después de mucha discusión, el pleno del SF decidió,

con cincuenta votos a favor, que la votación para la Mesa Directiva de la Cámara sería abierta, es decir, sin secreto de voto. Sin embargo, los partidos Solidaridad y Movimiento Democrático Brasileño - BMD denunciaron el incumplimiento de la decisión formalizada en la Suspensión de Seguridad No. 5.272 (BRASIL, 2019), cuando el Presidente de la Corte había suspendido la decisión del ministro que determinaba la votación abierta en las elecciones de la Mesa. La reanudación de la votación por papeleta estuvo marcada por algo insólito, surgieron 82 votos, en una Cámara de 81 senadores, por lo que se repitió la elección.

Si la apertura de la Legislatura fue tumultuosa, el final del primer bienio y los preparativos para nuevas elecciones para las mesas de las Cámaras Legislativas también fueron analizados por el STF, ya que el Partido Trabalhista Brasileiro - PTB presentó ADI 6524 (BRASIL, 2020), en la que solicitó al STF que aplique la prohibición constitucional de reelección de la Mesa de la CD y del SF a las elecciones que se realicen en la misma legislatura o en diferentes. El entendimiento practicado permite elecciones para el mismo cargo en la Mesa, siempre que sea en legislaturas diferentes. A su vez, la elección dentro de la misma legislatura no debe tener lugar para cargos idénticos. Los presidentes del SF y la CD solo podrían intentar ocupar la silla de presidente una vez más con el aval del Tribunal Supremo, que por seis votos en contra y cinco a favor, negó tal posibilidad (BRASIL, 2020).

La separación de poderes es el resultado de una evolución histórica, política y social. Marcada por muchos años, movimientos, revoluciones e importantes pensadores. Extrapolar los contornos diseñados para los poderes conduce al uso de frenos y contrapesos, un sistema instituido para evitar el predominio de una función sobre otra. La relación entre los poderes prevé funciones típicas y atípicas. Al Legislativo caben dos funciones típicas: la de legislar y fiscalizar. Al Ejecutivo la de administrar e implementar las políticas públicas. Al Poder Judicial la de resolver los conflictos que eventualmente surjan en la sociedad aplicando la ley al caso concreto (función jurisdiccional).

En palabras de Zauli, se pasa de un aislamiento completo a un sistema complejo e interdependiente, con funciones típicas y atípicas.

Cabe señalar, sin embargo, que la evolución de la doctrina de la separación de poderes del Estado terminó produciendo un resultado significativamente diferente al propuesto por Montesquieu. Dada la necesidad de crear y mantener un cierto equilibrio entre los tres poderes, en lugar de un equilibrio natural resultante de una separación rígida y exclusiva de poderes, el resultado fue una compleja interacción entre los órganos integrantes de cada uno de los tres poderes en los que cada uno de los Pauli poderes está llamado a desempeñar funciones típicas y atípicas, produciéndose así una intersección entre los tres poderes, en lugar de una completa separación de funciones excluyentes entre las distintas ramas del Estado (ZAULI, 2010, pág. 198).

El principio de separación de poderes siempre se está discutiendo y poniendo a prueba, pero no pierde su aplicación, según Lenhard:

Por otro lado, es posible ver la división de poderes como un principio de organización jurídica, donde prima en cada órgano el ejercicio de una de las actividades fundamentales del Estado, asegurando así una especificación y distinción mínima de funciones, de manera que el principio rígido y dogmáticamente interpretado ha perdido su funcionalidad, pero no ha sido superado, pues sigue estando presente como técnica de organización del poder (LENHARD, 2006, pág. 55).

Por lo tanto, es necesario comprender el fenómeno de la Judicialización de la Política para luego ingresar los datos obtenidos y realizar el análisis. Existe una posición destacada y cada vez más participativa de la sociedad civil, desde las minorías políticas hasta las organizaciones sociales, e incluso simples ciudadanos, en el sentido de acudir al Poder Judicial por no aceptar determinados mandatos legales y acciones u omisiones de la Administración, no importa si la competencia recae en el Ejecutivo o en el Legislativo. De esta manera, la maduración de este proceso y la difusión del uso de los mecanismos disponibles, permiten señalar la judicialización de la política (VIANNA, 2003).

En la arquitectura constitucional, las atribuciones de los poderes deben ser preservadas cuando se lleven asuntos de la competencia del Poder Legislativo al Poder Judicial, momento en que se produce la judicialización. Se entiende que puede desarrollarse de diferentes formas: el Poder Judicial exacerbado y de tan fortalecido incorpora la actuación de otros poderes o estos internalizan prácticas y modus operandi típicos del Poder Judicial.

En este sentido, Vallinder explica y divide la judicialización en dos tipos, incluyendo ejemplos:

La expresión “judicialización de la política” o “politización de la justicia” pasó a componer el escenario de las ciencias jurídicas y sociales en varios países del mundo y “indica los efectos de la expansión del Poder Judicial en el proceso de toma de decisiones de las democracias contemporáneas. Judicializar la política es utilizar métodos típicos de decisión judicial en la resolución de disputas y demandas en los escenarios políticos en dos contextos: a) ampliación de las áreas de actuación de los tribunales a través del Poder de Revisión de las acciones legislativas y ejecutivas y b) introducción o expansión del personal judicial o de los procedimientos judiciales en el Ejecutivo (como en los contenciosos tributarios) y en el Legislativo (como en el caso de las Comisiones Parlamentarias de Investigación) (TATE y VALLINDER, apud LEITÃO, 2005, pág. 1).

Sigue en la misma dirección la definición de Zauli (2010, pág. 1), la judicialización se refiere "a la injerencia de decisiones judiciales y la introducción de procedimientos de naturaleza judicial en diversas arenas políticas". Verbicaro (2008) evidencia varias condiciones que favorecen este fenómeno, entre las que destacan: la propia CF/88, con sus normas programáticas y cláusulas indeterminadas, la estructura tripartita de organización de los poderes del Estado y la ampliación de las competencias del STF y de la lista de legitimados para proponer ADI. Y la autora define la judicialización de la política como una ampliación de la participación del Poder Judicial, “la judicialización de la política surge en un contexto de mayor

inserción cuantitativa y cualitativa del Poder Judicial en la arena política” (VERBICARO, 2008, pág. 391).

Finalmente, los conflictos sobre la interpretación y aplicación de las normas terminan no resolviéndose en el ámbito del Parlamento, sino llevándose al ámbito judicial. De este proceso surgen una serie de temas relevantes, como la destacada judicialización de la política y sus causas, además de desarrollos muy interesantes en el Congreso Nacional, incluyendo cambios institucionales (SILVA, 2020, pág. 62).

Por lo tanto, comprender la relación entre los poderes y el concepto de judicialización permite avanzar a la dinámica de la puesta en marcha del proceso legislativo para control constitucional y los legitimados capaces de hacer uso de las acciones.

2.2 Proceso legislativo y la revisión judicial en el STF por los partidos políticos en ADI

La instrumentalidad que condiciona o viabiliza el ejercicio de las actividades parlamentarias y del Poder Legislativo tiene su raíz en el conjunto de instrumentos y procedimientos al que atribuimos el nombre de Proceso Legislativo. Tal instrumentaria, contenida inicial y básicamente en la Constitución Federal de 1988, comprende un complejo conjunto de normas redactadas y ordenadas, internamente y reguladas por el Congreso Nacional a través de su Reglamento Interno y sus Resoluciones, con fuerza de ley primaria, concretando la función legislativa del Estado (BENETON, 2020).

El mismo autor destaca que la cercanía entre el proceso legislativo y los partidos políticos es como el encuentro de las aguas entre sus fases, con algunas en participación mayoritaria, otras minoritaria, ya que la intensidad es definida según las agrupaciones, bloques y liderazgos, entre otros factores. Esta participación, ya sea en Comisiones, Plenos o deliberaciones en general, se configura y se entrelaza en las distintas fases que la componen, como iniciativa, debates o discusiones en comisiones, audiencias públicas, votaciones y aprobaciones (BENETON, 2020).

Es en este camino procesal donde se reflejan las implicaciones relativas a la participación efectiva o ineficaz por los representantes electos. Los acuerdos interpartidarios e intrapartidarios privilegian y adquieren características que atenúan las prerrogativas de determinadas agendas de apoyo minoritario y debilitan los instrumentos existentes disponibles para su oposición, además de imponer trabas decisorias internas a las votaciones y proponer enmiendas cuando se tramitan bajo un régimen de emergencia, además de generar oportunidades para que surjan dificultades en la obtención de votos favorables en materias sensibles a sus intereses (CASTRO, 2017).

Como forma de revertir las derrotas en el ámbito político, es natural intentar prevenir o mitigar la potencial fuerza ejecutoria o efectividad de las disposiciones contenidas en la norma impugnada, ya que, ante la imposibilidad de los instrumentos procesales para estas mismas

acciones en el terreno de las discusiones internas, queda el control judicial como forma de modulación o adecuación constitucional y, en última instancia, en el caso de derrota en esta instancia judicial, la ganancia radica en la ampliación de las discusiones a nivel nacional, a través de la consecuente mediatización del tema en debate en el Poder Judicial (ARAÚJO, 2021).

El proceso legislativo se presenta como la actividad principal del Poder Legislativo. Corresponde a los miembros del Parlamento, elegidos por votación, tratar de resolver los conflictos que surgen en el ámbito de la sociedad. En Brasil, la construcción de una ley pasa por normas constitucionales y reglamentarias, que establecen el papel de los partidos y sus miembros, así como el funcionamiento de la Cámara Legislativa. En muchas situaciones, las votaciones no encuentran consenso y la mayoría sale victoriosa, por lo que queda para quienes no fueron atendidos en sus elecciones otro camino.

En especial, para que la apelación de estas partes al Poder Judicial sea efectiva en sus intentos, la declaración de inconstitucionalidad, sea de ley o acto normativo, es importante elegir la forma adecuada para la confrontación. Según las corrientes doctrinarias mayoritarias, existen dos vías posibles: control difuso y el control concentrado.

Moraes (2018) lo explica de la siguiente forma:

El **control difuso** se caracteriza principalmente por el hecho de que sólo puede ejercitarse ante un caso concreto a ser decidido por el Poder Judicial [...]. El **control concentrado** o abstracto de constitucionalidad [...] a través de este control, busca obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley o del acto normativo en tesis, independientemente de la existencia de un caso concreto, con el objetivo de obtener la anulación de la ley (MORAES, 2018, pág. 776 - 790, glosa nuestra).

Introducidas por sujetos activos y legitimados, incluidos los partidos políticos con representación en el Congreso, centro de nuestro estudio, constituyéndose en un instrumento perteneciente al control concentrado, una vía adecuada de cuestionamiento en la que se presenta, las ADIs sirven para depurar el orden jurídico, ley o acto normativo que se revele incompatible con el orden constitucional vigente. La competencia y jurisdicción exclusiva del STF, asumiendo el papel de legislador negativo, son impulsadas a los más variados temas por los partidos políticos, bajo diferentes intereses, con la ADI como principal vía elegida.

Una afirmación, que ya puede ser hecha, con base en datos de casi dos décadas de estudios sobre estas acciones, es la de que se insertan definitivamente en el escenario de la democracia brasileña moderna, afirmando año tras año, en sucesivos y diferentes gobiernos, su presencia institucional. Al comienzo de este capítulo, mencionamos dos ocasiones de temas traídos al STF, pero uno fue tratado en el ámbito de ADI. De hecho, consisten en una salida para los conflictos entre la sociedad y el Estado, aquellos que surgen dentro y fuera de la administración pública, que se han vuelto indispensables para el funcionamiento del sistema

político y judicial (VIANNA; BURGOS, SALLES, 2007).

En su mayoría, los partidos políticos tienen un rol expresivo y activo en los procesos en trámite o en espera de un resultado en el STF, en el caso de impugnación de una ley o acto normativo aprobado u originado en el Congreso Nacional y, en gran parte, la judicialización se convierte en el resultado de pérdidas exhaustivas en el debate interno. Su legitimidad activa y universal frente a las acciones de control como las ADI, abre un abanico de acción judicial sin precedentes ante la Corte, ya que no necesitan acreditar pertinencia temática para interponer dichas acciones, lo que les permite recurrir a la revisión abstracta, incluso que tenga solo un representante en el Congreso Nacional (MELO; LIMA; NETO; 2020).

Nos urge a observar este fenómeno con mayor precisión y mirada más crítica, a partir de datos completos de estos dos intensos años de uso de ADI, como se presenta después de la explicación de la metodología empleada en la investigación.

3 Metodología

La metodología involucró dos fases: 1ª) planificación y construcción de la base de datos; 2º) alimentación de la base de datos e interpretación. Por tanto, en una primera fase se realizó un levantamiento bibliográfico, la delimitación del alcance y la definición de los campos necesarios para estructurar los datos. En la fase dos, se utilizaron técnicas cuantitativas para extraer datos del sitio web STF (BRASIL, 2021b), fuente primaria, e insertar los campos en una hoja de cálculo Excel, que contiene, entre otros, la clase temática, los autores, la disposición legal cuestionada, la medida cautelar y la sentencia. En este caso, se aplicó una técnica cualitativa para analizar individualmente cada una de las acciones, con el fin de clasificarlas o encontrar datos útiles. También en la fase dos, con el propósito de interpretar los datos, se crearon filtros para permitir la construcción de tablas, que ayudaron inductivamente a sustentar o no las formulaciones propuestas.

El alcance se basa en un período de dos años, siendo 2019 el primer año de la 56 º Legislatura, formada por 243 nuevos diputados debutantes y treinta partidos con representación en el Congreso Nacional (CÂMARA, 2019). Por su parte 2020 fue el año marcado por la mayor crisis sanitaria mundial, debido al coronavirus. Con base en los datos, se construyó una base de datos que contiene 595 ADI presentadas por varios partidos legítimos, de las cuales 143 son acciones presentadas por partidos políticos. La elección de la IDA se produjo porque es la más utilizada y ha establecido su relevancia institucional (VIANNA; BURGOS, SALLES, 2007).

4 ADIs presentadas en 2019 y 2020: Resultados y discusión

Inicialmente, se presenta una descripción general de las acciones de control concentrado, y luego se concentra el estudio en las ADIs. De esta manera, el sitio pone a disposición información sobre los procesos de control concentrados notificados a partir del

2000, por un total impresionante de 5.490, divididos en ADI: 4.567, ADPF: 794, ADC: 68 y ADC: 61. Al considerar los años 2019 y 2020, se encuentran los datos tratados en secuencia.

La Tabla 1 contiene los procesos que se presentaron ante la Corte Suprema en los dos años elegidos para delimitar esta investigación. La preferencia por la ADI es evidente, ya que representa más del 70% de las acciones de control concentrado, seguida de la ADPF con el 25%. Una de las razones para centrarse en el análisis de este tipo de procedimiento fue su predominio en las acciones de control concentrado, como ya se explicó anteriormente.

Tabla 1 – Acciones de Control Concentrado en el período 2019-2020 **procesos realizados**

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

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

Según la Tabla 2, los procesos cerrados en el período ascendieron a 1.305 y fueron realizados durante años anteriores. Se observa que en el ínterin hubo una disminución del stock, ya que se cerraron más acciones que las presentadas. En este conteo se incluye la ADI 2.238, planteada el 4 de julio de 2000, por el Partido Comunista de Brasil - PCdoB y el Partido de los Trabajadores - PT, hace más de dos décadas, y a ella se sumaron otras acciones y el 23 de septiembre de 2020 fue concluido su juicio. En suma, las acciones cuestionaban mandatos previstos en la Ley Complementaria No. 101, de 2000, conocida por la sigla LRF, Ley de Responsabilidad Fiscal (BRASIL, 2000).

Tabla 2 – Acciones de Control Concentrado en el periodo 2019-2020 **procesos cerrados**

Año	ADI	ADPF	ADO	ADC	Total
2019	425	73	5	4	507
2020	650	129	10	9	798
Total	1075	202	15	13	1305

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

Luego de observar las cantidades de procesos recibidos por el STF (Tabla 1), vale la pena dirigir la atención al otro extremo del proceso, que son los autores, en este caso usaremos las 595 ADIs divididas por los principales responsables de los procesos, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3 – Distribución por autores de las ADIs en el período 2019-2020

Año	2019	2020	Total
Asociaciones	85	85	170
PGR	40	104	144
Partidos	48	95	143
Confederaciones	33	38	71
Gobernadores	20	22	42
OAB	10	5	15
Presidente	0	4	4
Sindicato	2	1	3
Mesa legislativa	2	0	2
Otros	1	0	1
Total	241	354	595

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

Nota: ¹ hasta el 17 de septiembre de 2019, la PGR fue ocupada por Raquel Dodge. Del 26xxxx de 2019 en adelante por Augusto Aras.

Anteriormente, se constata que 2019 presentó un promedio de ADI similar a los años del gobierno de Lula, con un pico en 2003 de 306 acciones. En 2020 alcanzó el nivel de 354 no visto en los estudios de Vianna, Burgos y Salles (2007) y Zuccolotto (2016). Otra diferencia percibida en relación a estudios previos, que ubicaban a los partidos como el cuarto candidato en cantidad y con mayor margen en relación a los demás, se verifica que los partidos políticos ocupan el tercer puesto con 143 ADIs, prácticamente empatados con la PGR, en segundo lugar. La sociedad civil organizada ratifica su rol destacado con las asociaciones en primer lugar, situación que además se fortalece si se suman decenas de otros autores: confederaciones, sindicatos y el Colegio de Abogados de Brasil - OAB, que representaría alrededor del 40% de las acciones.

Los partidos, como se indicó, deben estar representados en el Congreso y registrados en la Justicia Electoral. De 2019 a 2020, las agrupaciones casi duplicaron el número de acciones y junto con la PGR son responsables del aumento de más de cien acciones de 2019 a 2020. En cuanto a la Fiscalía, cabe destacar el cambio en su mando, que puede haber motivado un rumbo diferente y, por tanto, el creciente número de acciones. Se notó una serie de ADIs estandarizadas provenientes de la PGR, que tratan temas comunes respecto a los estados, por ejemplo, la ADI 6158, que discute el pago de honorarios a abogados públicos en el estado de Pará (similar a este, hay otras diecinueve dirigidas a otros estados³) y la ADI 6.619, cuyo contenido involucra la lista de autoridades convocadas por los parlamentos, manteniendo total similitud con otras dieciséis acciones, cada una de un ente subnacional.⁴

El gráfico 1 muestra el origen del diploma normativo objeto de contestación de la ADI.

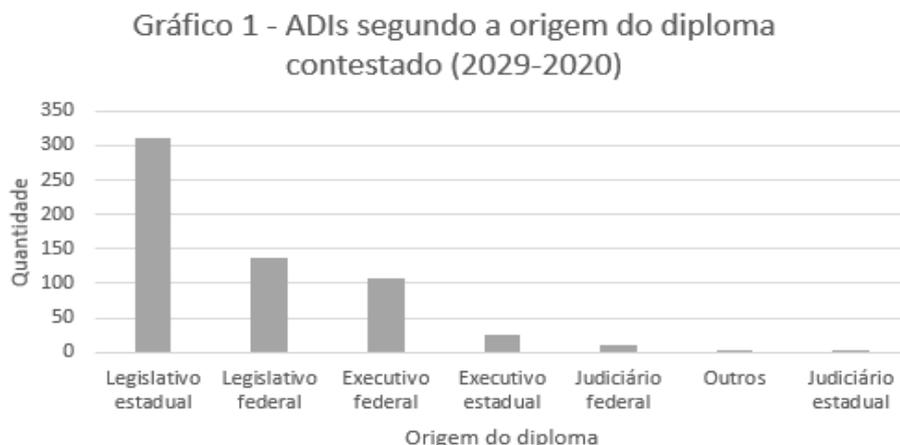
³ ADI 6159 a 6171; 6176 a 6178; 6181 al 6183.

⁴ ADI 6637 a 6648; 6651 al 6653.

Los solicitantes enumerados en la Tabla 3 impugnaron las normas más diversas, y las emitidas por la Legislatura estatal son lejos las primeras con más del 50%. Seguidas por la Legislatura Federal con 23% e inmediatamente abajo, todavía a nivel federal, el Poder Ejecutivo alcanzó el 18%. Por cierto, este orden coincide con el encontrado en el estudio de Vianna, Burgos y Salles (2007), e incluso hay cercanía a las cifras relativas señaladas por él.

Sin embargo, se entiende que es posible hacer una observación sobre la clasificación del origen de la norma. Si bien el Poder Legislativo es el encargado de redactar las leyes, gran parte de lo que se aprueba cuenta con la aprobación del titular del Poder Ejecutivo en el contexto del presidencialismo de coalición. Más adelante, se verificará si los partidos de oposición prevalecen en número sobre los demás, comprobando la hipótesis de la extensión de la arena legislativa al poder judicial, es decir, la judicialización de la política.

Gráfico 1 – ADIs según procedencia del título impugnado (2019-2020)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

Cantidad
Legislativo estadual
Legislativo federal
Ejecutivo federal
Ejecutivo estadual
Judicial federal
Otros
Judicial estadual
Origen del diploma

La alta tasa de litigios dirigidos a las normas de las legislaturas estatales puede caracterizar la dificultad aún mayor de construir una base alrededor de la coalición local. Además, como se ve, la PGR dirigió, en los ejemplos anteriores, treinta y seis ADIs discutiendo temas muy similares, en un esfuerzo por estandarizar las normas emitidas por las legislaturas estatales, en efecto, inflando el número de títulos impugnados con este origen. De hecho, este tipo de litigios tiene como objetivo fundamentalmente la defensa del orden racional-jurídico consagrado en la Carta Magna y, como tal, encuentra un cuello de botella en el STF, sin otra

solución aquí, ya que el Poder Legislativo federal no es competente para regular en materia de jurisdicción estadual y, así, el Supremo está llamado a actuar en condición de armonizador de la federación o último consejo de Estado.

En un estudio profundizado, cuyo alcance abarca acciones contra el contenido de las reformas constitucionales en el período de 1988 a 2017, entre otras notas importantes, Rosa (2020) concluyó que la estrategia de judicializar las novedades constitucionales es poco atractiva para la mayoría de los partidos; alrededor del 40% de los partidos presentaron acciones ante el STF. En esta investigación, diez partidos presentaron ADIs con el objetivo de impugnar los términos de enmiendas constitucionales, en consonancia con el porcentaje encontrado para las tres décadas investigadas.

Para posibilitar la comparación con otros periodos, se utilizó la misma tipología de Vianna, Burgos y Salles (2007) para analizar el campo temático de las 143 acciones, con la incorporación del tema “Coronavirus”. Es evidente el uso de las ADIs en el tema de la administración pública al ser sumados 2019 y 2020, ya que resulta en un 38%, menor a la proporción indicada por el estudio antes mencionado del 60%. Tampoco hay coincidencia en el segundo lugar, que contó con la política tributaria (12,6%), que en estos dos años se encontraron las normas vinculadas al “coronavirus”. El tercer lugar lo ocupa Regulación de la sociedad civil (12%).

Tabla 4 – Temas¹ objeto de ADI en el período 2019-2020

Año	2019	2020	Total	
Coronavirus	0	43	43	30%
Administración pública	21	34	55	38%
Política Social	3	3	6	4%
Regulación económica	2	1	3	2%
Política tributaria	3	0	3	2%
Regulación de la sociedad civil	11	6	17	12%
Competencia política	5	7	12	8%
Relaciones de trabajo	3	1	4	3%
Otros	0	0	0	0%
Total	48	95	143	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

Nota: ¹Tipología basada en Vianna, Burgos y Salles (2007), con inserción del tipo “coronavirus”.

Como era de esperar al buscar el tema creado especialmente para esta investigación: coronavirus, se encontró una cantidad significativa en 2020 y por supuesto ninguna acción en 2019, ya que todavía no se había hecho presente este flagelo en el país. En 2020 se sumaron 43 acciones, es decir, un 45%. Evidentemente, hay acciones que, además de la temática del coronavirus, trajeron consigo normas relacionadas con la administración pública, política tributaria, etc., pero esto no quita la relevancia de la preocupación mayoritaria planteada por los partidos a la Corte, del tema dominante en el país.

Se destaca el posicionamiento de los partidos y sus iniciativas, sobre todo porque hemos identificado, con base en los datos, que los partidos de oposición y los considerados minoritarios en las Cámaras tienden a obtener decisiones favorables y una amplia discusión política y jurídica a la hora de divulgar y juzgar la Acciones Directas. El Partido Democrático Trabalhista - PDT se ha consagrado como el campeón de acciones, correspondiendo a 23 peticiones (12,6%), seguido por el Partido Socialista Brasileño - PSB (12%), Red Sustentabilidade (10,9%) Partido de los Trabajadores - PT (10,4%) y Partido Socialismo y Libertad - PSOL (8,7%), que en conjunto corresponden a alrededor del 54,6% de las ADIs presentadas.

En cuanto al juicio provisional, se destaca el hecho de que vale la pena dirigir las acciones al STF desde el punto de vista partidario, siendo una elección inmediata, no una mera segunda vía. La tabla 5 muestra la tasa de éxito de las acciones, considerando las decisiones “Concedidas” y “Parcialmente concedidas” en los dos años, las cuales alcanzaron alrededor del 25%. Las sometidas al procedimiento (Art. 10 y 12 de la Ley 9.868/99) y, por tanto, llevadas al Pleno, suman más de sesenta acciones. Entonces, recurrir al Poder Judicial garantiza la evaluación del posicionamiento registrado en las acciones. Además, es necesario evaluar las sentencias, es decir, las ADIs con juzgamiento finalizado.

Tabla 5 – Juzgamiento provisional de ADI en el período 2019-2020

Juzgamiento provisional	2019	2020
Adoptado procedimiento del Art. 12, de la Ley 9.868/99	16	36
Concedida	8	16
Parcialmente concedida	0	11
Denegada	0	10
Perjudicada	12	6
Adoptado procedimiento del Art. 10, de la Ley 9.868/99	9	5
Acción extinguida sin resolución de mérito	0	4
Sin mandato cautelar	1	4
A la espera de juzgamiento	1	1
Adjuntada para juzgamiento conjunto	0	1
Denegado seguimiento	0	1
No conocido	1	0
Total	48	95

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

La tabla 6 presenta justamente la situación de las 143 acciones interpuestas por agrupaciones políticas y su situación en cuanto al juzgamiento final y decisivo.

Tabla 6 – Juzgamiento de ADI en el período 2019-2020

Sentencia	2019	2020
A la espera de juzgamiento	28	54
Parcialmente procedente	2	15
Procedente	4	8
Improcedente	1	8
Perjudicada	12	5
Acción extinguida sin resolución de mérito	0	3
Denegado seguimiento	0	2
Sentencia Juzgada	0	0
Baja del archivo	0	0
No conocido	1	0
Total	48	95

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del sitio web del STF (2021b).

Considerando el *estado* "A la espera de juzgamiento" demuestra que el juzgamiento definitivo no es el objetivo de la estrategia partidaria, ya que al sumar 2019 y 2020, se obtienen 82 acciones (57%) aún no juzgadas en estos dos años. Hay acciones que tardan décadas para ser definitivamente resueltas, como el ejemplo de la mencionada ADI 2238, que involucra a la LRF. También se observa que, en 2020, las acciones "Parcialmente procedentes" aumentaron en la misma proporción que las "Improcedentes", entre varios enfrentamientos. Todo esto nos revela un STF protagonista de choques político-legales y, sobre todo, institución-camino a una tercera vía de discusiones políticas ya enfrentadas en las Cámaras Legislativas, así como el apoyo de la democracia brasileña en el ejercicio de sus competencias constitucionales.

5 Conclusión

En general, esta investigación y análisis nos lleva a concluir que el uso de la mencionada acción de control concentrado por parte de los partidos políticos tiende a revelar la estrategia mayoritaria de la oposición, especialmente porque se utiliza como un medio cuyo éxito alcanza potenciales significativos, ya sea para los intereses de sus grupos o agendas, ya sea como instrumento para la judicialización de los conflictos políticos, cuya discusión permea el momento de construcción de las normas impugnadas, ya que son plenamente eficaces y vigentes, criterio de presentación de la ADI.

Asimismo, se entiende que el sistema político brasileño establece las principales instituciones que representan los poderes de la República. ¿Sirven estas acciones como remedio para problemas no resueltos en el interior del Parlamento? Guiados por esta pregunta, hubo 595 ADIs en el período, propuestas por varios actores legitimados. La sociedad civil encabeza la lista, seguida de la Fiscalía y los partidos políticos.

En cuanto a la meta de las ADIs, mostró una correspondencia con estudios previos, que ubican a la legislatura estadual concentrando más del 50% de las 595 acciones. En cuanto a los temas, restringiendo solo las propuestas de los partidos políticos, es urgente destacar la

presencia masiva de ADIs que contengan alguna norma o asunto relacionado con el coronavirus en 2020, con el cruce de varias peticiones, un objeto recurrente en el momento vivido.

Así, la vía judicial a la que nos referimos ha sido utilizada como la vía más probable de éxito por los partidos pequeños o minoritarios, especialmente aquellos que se oponen fuertemente a las agendas de los bloques mayoritarios en el Congreso y el Gobierno, revelados por un alto volumen de acciones judiciales y un fuerte movimiento hacia el STF. Además de ello, se percibe un litigio deliberado con objetivos específicos, lo que les garantiza un escenario propicio para el juego político, no solo cuando las acciones ganan, sino cuando son ampliamente discutidas por la sociedad, popularizando sus agendas defendidas.

Desarrollada de dos maneras, directa o casi inmediata, la judicialización de la política se viene dando contra actos infralegales, leyes infraconstitucionales y medidas provisionales, impulsada por partidos que se oponen y no esperan el proceso legislativo o recurren al mismo tiempo a medidas legislativas. O de manera indirecta o mediata, se recurre al Tribunal Supremo con el fin de revertir las pérdidas en el Congreso debido al funcionamiento del Congreso que no favorece la elección de algunos partidos.

Se espera que este estudio contribuya a la discusión sobre los roles y atribuciones de las instituciones, junto con el uso de instrumentos de control concentrado. Que los temas apremiantes de la sociedad sean llevados al STF no está sirviendo, en un primer análisis, como una extensión de la arena legislativa, sino como una opción real en la estrategia de los partidos políticos para combatir el desempeño legislativo. En esta línea, como continuación de la investigación, se vislumbra una ampliación del alcance y el uso de otras variables en la búsqueda de una comprensión de este proceso político-institucional.

En definitiva, entre las posibilidades y estrategias de provocación de la Corte, las ADIs funcionan como un canal importante, cuya razonabilidad se basa en un fuerte éxito y revelan a los partidos como importantes protagonistas del proceso, ya sea como impulsores de vetos a los textos que no cumplen con la constitución, o en la igualación de intereses de todos, llevando a la Corte Suprema Federal, positiva o negativamente, la judicialización de los asuntos que afectan la vida de la política y sus consecuencias.

Referencias

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. 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#. 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. 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. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_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.