

RENATA ROCHA VILLELA

**PARTIDOS POLÍTICOS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: O USO
ESTRATÉGICO DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Livre-Docente José Levi Mello do Amaral Júnior

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo

2019

RENATA ROCHA VILLELA

**PARTIDOS POLÍTICOS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: O USO
ESTRATÉGICO DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Livre-Docente José Levi Mello do Amaral Júnior.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo

2019

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Villela, Renata Rocha.

Partidos Políticos e Controle de Constitucionalidade: o uso estratégico das ações de controle abstrato / Renata Rocha Villela; orientador José Levi Mello do Amaral Júnior – São Paulo, 2019.

249 f.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Partidos Políticos. 2. Controle de Constitucionalidade. 3. Legitimidade Ativa. 4. Comportamento Estratégico. 5. Judicialização. 6. Oposição. I Amaral Júnior, José Levi Mello do, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma Tese de Doutorado é tarefa tão árdua quanto recompensadora. Exige do pesquisador dedicação e renúncias, o faz confrontar suas limitações de conhecimento e tempo, mas também promove um inigualável crescimento pessoal e intelectual.

Por me permitir vivenciar essa experiência desafiadora e engrandecedora, agradeço ao meu orientador, Professor José Levi Mello do Amaral Júnior, que me abriu as portas da pós-graduação em 2011 e amparou, com dedicação e atenção, minha caminhada até aqui.

Agradeço aos meus pais, Milton e Célia, e à minha irmã, Daniela, pelo apoio, amor e compreensão, por sempre torcerem pelo meu sucesso e me ampararem nos meus fracassos. Vocês são minha vida!

Agradeço ao meu querido Bruno, pelo amor, paciência e compreensão ao longo dos últimos sete anos, mas em especial no último ano de elaboração deste trabalho, que tanto tempo e dedicação me exigiu. Obrigada pela companhia silenciosa nos finais de semana e feriados que passamos em casa para que eu pudesse me dedicar aos estudos e por ouvir sempre com atenção meus devaneios sobre Direito Constitucional e política. Seu apoio e amor foram fundamentais nesse percurso.

Agradeço, ainda, à minha equipe do escritório Tojal Renault Advogados, pelo apoio e compreensão e, em especial, ao Leonardo Bissoli, pela amizade, discussões e troca de materiais que tanto contribuíram para a elaboração desta tese.

Deixo, também, meu agradecimento ao professor e colega, Daniel Falcão, que me auxiliou na definição do tema; ao Fabrício Mendes, pela ajuda na coleta dos discursos; à Elisa Andrade, pela revisão gramatical; e aos advogados entrevistados, que cederam um pouco de seu tempo para compartilhar comigo seus conhecimentos e experiências.

Por fim, agradeço aos amigos que me acompanharam ao longo dessa caminhada, me deram suporte e proporcionaram ânimo e alegrias. Em especial, à Anna Carolina Venturini, amiga sempre presente e companheira.

RESUMO

VILLELA, Renata Rocha. **Partidos Políticos e Controle de Constitucionalidade: o uso estratégico das ações de controle abstrato**. 249 folhas. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

O ponto de partida do presente trabalho foi a constatação de que os partidos políticos figuram entre os principais proponentes de ações de controle abstrato de constitucionalidade no Brasil. A partir daí, buscou-se compreender os objetivos almejados pelas siglas proponentes e as consequências decorrentes da prática narrada. Para tanto, iniciou-se com a análise das características das ações de controle abstrato que as permitem ser meios estratégicos de atuação política, como o efeito *erga omnes* e vinculante e a possibilidade de obtenção de liminares. Em seguida, tratou-se dos instrumentos à disposição dos partidos para atuação nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e explorou-se as justificativas fornecidas pela literatura para a ampla judicialização por eles promovida. De modo a agregar dados empíricos à pesquisa, fez-se o estudo de 210 ações propostas contra leis federais entre 1995 e 2017 e dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados pelos parlamentares integrantes dos partidos proponentes de ações diretas de inconstitucionalidade, bem como realizou-se entrevistas com advogados signatários das ações. Com base na pesquisa e nos dados coletados, foi proposta uma nova classificação dos objetivos almejados pelos partidos com as ações de controle, quais sejam, realização de oposição, defesa dos interesses da classe política, arbitramento de conflitos, defesa dos direitos fundamentais e das minorias, intermediação de interesses privados e instrumento de negociação. A conclusão a que se chegou é que, em alguns casos, há partidos que parecem propor ações principalmente como estratégia para atingimento de interesses próprios ou de terceiros. A prática pode ser considerada negativa por adicionar pontos de estrangulamento à implementação de políticas voltadas a alterar o *status quo*, e por promover o deslocamento da oposição para a esfera do Judiciário e o desprestígio dos Poderes Políticos. Por essas razões, propôs-se a revisão da legitimação dos partidos com a introdução de critérios condicionantes do seu exercício.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Controle de Constitucionalidade. Legitimidade Ativa. Comportamento Estratégico. Judicialização. Oposição.

ABSTRACT

VILLELA, Renata Rocha. **Political Parties and Judicial Review: strategic use of abstract control actions**. 249 pages. Thesis (PhD). Faculty of Law of the University of São Paulo, São Paulo, 2019.

The starting point of this study was the finding that political parties are amongst the main filers of actions for abstract constitutionality review in Brazil. Based on this, the study sought to understand the objectives desired by the filing parties and the consequences resulting from such practice. For such purpose, an analysis was initially carried out, assessing the characteristics of abstract control actions that allow them to be strategic means of political activity, such as the *erga omnes* and binding effects and the possibility of being granted injunctions. After that, the instruments made available to the political parties for operation in the Legislative, Executive and Judiciary Branches were addressed, and the justifications provided by the literature for the broad judicialization promoted by them were explored. In order to add empirical data to the research, an assessment was made on 210 selected actions, filed against the federal laws between the years 1995 and 2017, and on the speeches delivered at the Full Session of the House of Deputies by those parliamentarians integrating the parties that brought Direct Unconstitutionality Actions, and interviews were conducted with the attorneys that filed the actions. Based on research and collected data, a new classification of the objectives sought by the parties through review actions - i.e., defense of the interests of the political class, settlement of conflicts, defense of fundamental rights and minority rights, intermediation of private interests and instrument of negotiation - was proposed. The conclusion reached is that, in some cases, there are parties that seems to file actions mainly as a strategy to achieve either their own or third-party interests. The practice can be considered negative as it creates bottlenecks against the promotion of policies aimed at changing the *status quo*, causes the displacement of the opposition to the sphere of the Judiciary Branch as well as the loss of face of Political Powers. For the above reasons, a review of the standing of political parties was proposed to introduce conditioning criteria for its exercise.

Keywords: Political Parties. Judicial Review. Standing. Strategic Behavior. Judicialization. Opposition.

RESUMÉ

VILLELA, Renata Rocha. **Partis Politiques et Contrôle de Constitutionnalité: l'utilisation stratégique des actions de contrôle abstrait**. 249 pages. Thèse (Doctorat). Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2019.

Le point de départ de ce travail a été la constatation que les partis politiques figurent parmi les principaux auteurs d'actions de contrôle abstrait de constitutionnalité au Brésil. Depuis lors, on a cherché à comprendre les objectifs poursuivis par les sigles de ces auteurs de propositions et les conséquences découlant de la pratique. Pour ce faire, on a débuté en analysant les caractéristiques des actions qui les permettent d'être des moyens stratégiques d'intervention politique comme l'effet *erga omnes*, contraignant, et la possibilité d'obtention de mesures conservatoires. Ensuite, on a abordé les outils à la disposition des partis pour une intervention aux Pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire et on a exploité les justifications fournies par la littérature pour la large judicialisation promue par ceux-là. De manière à rassembler des données empiriques à la recherche, on a réalisé une étude de 210 actions, proposées à l'encontre de lois fédérales entre 1995 et 2017, et des discours prononcés en séance plénière de la Chambre des Députés par les parlementaires intégrant les partis auteurs d'Actions Directes d'Inconstitutionnalité, et on a également réalisé des interviews avec des avocats signataires des actions. Sur la base de la recherche et des données collectées, il a été proposé un nouveau classement des objectifs poursuivis par les partis avec les actions de contrôle, à savoir: réalisation d'opposition, défense des intérêts de la classe politique, arbitrage de conflits, défense des droits fondamentaux et des minorités, intermédiation d'intérêts privés et instrument de négociation. La conclusion à laquelle nous sommes parvenus est que, dans certains cas, il y a des parties qui proposent des saisines notamment comme étant une stratégie pour atteindre leurs propres intérêts ou ceux de tiers. La pratique peut être considérée comme négative en raison d'avoir ajouté de points d'étranglement de politiques tournées vers le changement du *status quo*, d'avoir promu le déplacement de l'opposition vers la sphère du Judiciaire et la perte du prestige des Pouvoirs Politiques. Pour ces motifs, il a été proposé de réviser la légitimation active des partis pour introduire des critères conditionnants à leur exercice.

Mots-clés: Partis Politiques. Contrôle de Constitutionnalité. Droit de Saisine. Comportement Stratégique. Judicialisation. Opposition.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL: NORMAS APLICÁVEIS, CARACTERÍSTICAS E LEGITIMAÇÃO.....	6
1.1 EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO: RUMO À “OBJETIVAÇÃO”?	6
1.2. AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE: CARACTERÍSTICAS E EFEITOS.....	18
1.2.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade	18
1.2.2. Ação Declaratória de Constitucionalidade	28
1.2.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão	31
1.2.4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	35
1.3. A LEGITIMAÇÃO ATIVA CONFERIDA AOS PARTIDOS POLÍTICOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	38
1.4. ATRIBUTOS DO SISTEMA DE CONTROLE ABSTRATO BRASILEIRO QUE PERMITEM O USO ESTRATÉGICO DAS AÇÕES	41
1.5. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	45
2. ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA ESFERA DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO: FERRAMENTAS E TÁTICAS... 	47
2.1. OS PARTIDOS PERANTE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO	47
2.1.1. Os partidos políticos no governo: a formação das coalizões partidárias.....	47
2.1.2. Os partidos políticos na oposição: obstrução e contestação no âmbito da Câmara dos Deputados	54
2.1.3. Os <i>veto players</i> e os <i>veto points</i> no processo legislativo e decisório brasileiro .	63

2.2. OS PARTIDOS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO: OBJETIVOS E INCENTIVOS À PROPOSITURA DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO	67
2.2.1. Condicionantes históricas e institucionais do fenômeno da “judicialização da política”	67
2.2.2. Usos das ações de controle por partidos políticos sob o viés da literatura jurídico-política.....	73
2.2.2.1. Judicialização como instrumento de oposição	73
2.2.2.2. Judicialização para a arbitragem de interesses em conflito	76
2.2.2.3. Judicialização como instrumento de governo	81
2.2.2.4. Judicialização como forma de angariar status político	82
2.3. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	84
3. AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PROPOSTAS PELOS PARTIDOS BRASILEIROS ENTRE 1995 E 2017	87
3.1. ESCOPO DA PESQUISA E METODOLOGIA	87
3.2. PRIMEIRA ETAPA: ANÁLISE DAS PRINCIPAIS PEÇAS DOS PROCESSOS DE CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE	91
3.3. SEGUNDA ETAPA: ANÁLISE DOS DISCURSOS PROFERIDOS PELOS DEPUTADOS FEDERAIS NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	105
3.4. TERCEIRA ETAPA: ENTREVISTAS COM OS ADVOGADOS SUBSCRITORES DAS AÇÕES SELECIONADAS	109
3.5. NOVA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE SEGUNDO SEUS USOS	115
3.5.1. Instrumento de oposição	116
3.5.2. Defesa dos interesses da classe política.....	118
3.5.3. Arbitramento de conflitos	120
3.5.4. Defesa dos direitos fundamentais e das minorias	122
3.5.5. Intermediação de interesses privados	123

3.5.6. Instrumento de negociação	124
3.6. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	125
4. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PELOS PARTIDOS BRASILEIROS: CONSEQUÊNCIAS, ALTERNATIVAS E PROPOSTAS	127
4.1. CONSEQUÊNCIAS E PROBLEMAS GERADOS PELA JUDICIALIZAÇÃO	127
4.1.1. Expansão da oposição para além da esfera do Parlamento	127
4.1.2. Inaptidão do Supremo Tribunal Federal para arbitrar os conflitos políticos....	133
4.1.3. A natureza objetiva do processo de controle abstrato de normas e sua incompatibilidade com a defesa de interesses privados	138
4.2. AVALIANDO AS ALTERNATIVAS: A ATIVAÇÃO DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NO DIREITO COMPARADO	141
4.2.1. O controle de constitucionalidade na Alemanha	142
4.2.2. O controle de constitucionalidade na Áustria.....	144
4.2.3. O controle abstrato de constitucionalidade em Portugal	146
4.2.4. O controle de constitucionalidade no México	148
4.2.5. O controle de constitucionalidade no Chile.....	152
4.2.6. O controle de constitucionalidade no Peru	154
4.3. REPENSANDO A LEGITIMAÇÃO ATIVA CONFERIDA AOS PARTIDOS: PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	158
4.3.1. Mantendo a legitimação ativa dos partidos políticos	160
4.3.1.1. Exigência de demonstração da pertinência temática: redução da gama de temas passíveis de judicialização.....	161
4.3.1.2. Previsão de novos requisitos formais.....	164
4.3.1.3. Enrijecimento das condições para a configuração da legitimidade ativa: aumento do número de parlamentares eleitos pelo partido ou exigência de reunião de mais de um partido no polo ativo	167

4.3.2. Proibindo a propositura de ações de controle abstrato por partidos políticos: atribuição da legitimação a uma parcela dos membros do Parlamento	170
4.4. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	173
CONCLUSÕES	175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179
ANEXO I - Ações de controle abstrato propostas por partidos políticos contra leis federais entre 1995 e junho de 2017	191
ANEXO II - Trechos dos discursos proferidos no Plenário da Câmara pelos Deputados dos partidos que propuseram ação direta de inconstitucionalidade contra lei publicada a menos de um mês	221
ANEXO III - Questionário 1 – Advogados internos ou habituais	242
ANEXO IV - Questionário 2 – Advogados signatários de ações esporádicas	244
ANEXO V - Votações para a Câmara dos Deputados (1994 a 2014)	246

INTRODUÇÃO

O rápido aumento do número de ações de controle abstrato de constitucionalidade interpostas por partidos políticos é um fenômeno que não passou despercebido aos juristas e cientistas políticos voltados a avaliar o funcionamento das instituições no Brasil pós-1988. Juntamente com os governadores, as entidades de classe e as confederações sindicais, as legendas partidárias foram responsáveis pela explosão do número de ações levadas à análise do Supremo Tribunal Federal.

Quando se trata de partidos políticos, a compreensão das causas do fenômeno requer que se avalie mais do que os elementos históricos, sociais e institucionais que permitiram a expansão do poder das Cortes Constitucionais nas democracias ocidentais, inclusive no Brasil, ao longo dos séculos XX e XXI, a que se deu o nome de judicialização da política.

Exige-se do analista a avaliação de uma série de elementos, como o contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, as características das ações de controle que permitem sua utilização com fins estratégicos, e as prerrogativas desiguais conferidas aos partidos na esfera dos Poderes políticos (Executivo e Legislativo) e do Poder Judiciário.

A esses temas serão dedicados os dois primeiros capítulos da presente tese. O objetivo é demonstrar que a expansão da legitimidade ativa para propor ações de controle abstrato teve o objetivo de democratizar a jurisdição constitucional e compensar a repressão dos anos anteriores. Esse espírito justificou que não se exigissem requisitos restritivos para que os partidos fossem legitimados, bastando que tivessem um representante eleito no Congresso Nacional para pudessem acessar diretamente o Supremo Tribunal Federal (STF).

A grande novidade inaugurada pela Constituição de 1988 permitiu às siglas manejar ações cujas decisões têm efeito vinculante e *erga omnes* e não são passíveis de recurso. Referidos elementos, conjugados à possibilidade de concessão de medida cautelar, tornam as ações um eficaz instrumento de defesa da supremacia constitucional e de proteção de direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, permitem que sejam utilizadas

estrategicamente, por seu potencial para suspender ou invalidar, total ou parcialmente, leis veiculadoras de reformas promovidas pelo grupo político no poder.

A eficácia e o fácil acesso a esse importante instrumento rapidamente incentivaram os partidos de todos os tamanhos e alinhamentos ideológicos, opositores ou governistas, a incorporar as ações de controle, em especial as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), ao seu arsenal de táticas políticas.

Também foi determinante a simplicidade do manejo das ações, que não exigem que os partidos se dediquem a longas negociações políticas. Isso explica sua utilização mesmo por partidos que comandem o Poder Executivo e tenham a seu favor a possibilidade de controlar a agenda legislativa, dominar a elaboração e execução do orçamento, legislar por meio de medidas provisórias e negociar apoio com parlamentares mediante a distribuição de cargos e benefícios paroquiais, conhecidos como *pork barrel*. Igualmente, esclarece porque a medida é vantajosa tanto aos partidos com bancadas expressivas no Congresso Nacional, que podem influenciar o processo legislativo por meio das prerrogativas asseguradas aos Líderes, quanto aos partidos de oposição, que dispõem de uma série de requerimentos assegurados regimentalmente para obstruir o processo legislativo e impedir a aprovação de projetos de lei.

Constatados os principais fatores que promoveram o aumento das ações de controle propostas por partidos, o passo seguinte foi analisar seus diferentes usos durante o atual período democrático. Para tanto, foram selecionadas 210 ações, propostas em face de leis federais por legendas partidárias no período de 1995 a 2017, arroladas na tabela presente no Anexo I.

A primeira etapa da pesquisa envolveu a leitura das principais peças dos processos de controle, a fim de avaliar principalmente os temas mais impugnados, a taxa de obtenção de decisões favoráveis, o perfil dos partidos proponentes e a variação de seu comportamento no período pesquisado, conforme estivessem na situação ou na oposição.

A segunda etapa da pesquisa empírica dedicou-se à coleta e análise dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados pelos integrantes dos partidos que propuseram ADIs no máximo um ano após a aprovação da lei. O objetivo foi verificar se os parlamentares, quando tiveram oportunidade de se opor ao projeto de lei e arguir sua inconstitucionalidade, se valeram da prerrogativa ou se simplesmente silenciaram,

deixando para atacar a lei na esfera do Judiciário. A tabela organizada com os principais trechos dos discursos coletados pode ser consultada no Anexo II.

A terceira e última etapa envolveu a realização de entrevistas com advogados signatários das ações selecionadas, a fim de compreender, sob o viés prático, os objetivos almejados com a propositura das ações. Os questionários que orientaram as conversas constam nos Anexos III e IV da tese.

Os resultados da pesquisa serão apresentados no terceiro capítulo e embasaram a proposta de classificação das ações, segundo seus diferentes perfis e usos, desenvolvida no mesmo capítulo. O objetivo foi dialogar com a literatura produzida sobre o tema principalmente por cientistas políticos, para, à luz da pesquisa realizada, apresentar uma classificação que tivesse o condão de embasar as propostas *de lege ferenda* voltadas a aprimorar o desenho institucional atualmente em vigor.

A partir de tais dados, tornou-se possível fazer um diagnóstico fundamentado das consequências do intenso uso, pelos partidos políticos brasileiros, de ações de controle abstrato com fins estratégicos. Nessa linha, a primeira parte do quarto capítulo procurará demonstrar que a prática narrada gera resultados negativos, porque promove o deslocamento da oposição para o Judiciário, o qual não prima pelo diálogo nem pela construção de uma solução democrática, tal como o Legislativo. Ademais, estende ao STF a decisão de questões políticas fundamentais, que demanda um esforço que supera a interpretação da Constituição.

Também será defendido nesse capítulo que o STF que não tem condições para absorver demandas de tal natureza e volume e não dispõe do ferramental necessário, especialmente em sede de controle de constitucionalidade, para apresentar soluções aos conflitos que lhe são apresentados pelos partidos políticos. Com isso, não só ocorre a perpetuação dos conflitos, mas também, em certas ocasiões, seu agravamento.

Finalmente, buscar-se-á demonstrar que o uso das ações de controle para a defesa de interesses privados, descolados do múnus público atribuído aos partidos na atual ordem constitucional, contribui para seu desgaste perante a opinião pública, o que gera impactos negativos na percepção da qualidade das instituições representativas e da democracia no país.

Após a constatação dos efeitos negativos da prática, o passo seguinte foi avaliar as medidas que podem ser adotadas para revertê-la. Para orientar a análise, empreendeu-se um estudo do sistema de controle abstrato de constitucionalidade de países europeus que influenciaram o Brasil e de países da América com perfil semelhante ao nosso.

A análise das soluções empregadas em outros países auxiliou a formulação das propostas que seguem na parte final do quarto capítulo, as quais têm em comum o objetivo de equilibrar o uso de ações de controle com fins político-estratégicos.

Arrematando o exposto, a hipótese que se pretende demonstrar neste trabalho é que há incentivos institucionais para que os partidos políticos usem as ações de controle abstrato de forma estratégica, isto é, não voltada à defesa da supremacia da Constituição e dos direitos fundamentais, o que explica sua elevada quantidade. Os impactos produzidos pela prática justificam a propositura de alternativas que visem a inibir o uso de ações de controle pelas siglas brasileiras.

Nesse sentido, entende-se que a relevância do tema proposto decorre de sua proximidade com as principais discussões do constitucionalismo moderno, como a judicialização da política, a relação entre os Poderes, o presidencialismo de coalizão, o desempenho da atividade representativa por partidos políticos e a qualidade da democracia.

Embora os temas narrados sejam objeto de intensa análise na literatura política e jurídica, não se identificou, até o momento, estudos que demonstrassem sua relação com o fenômeno da propositura de ações de controle abstrato por partidos políticos, o que revela o caráter inovador do trabalho.

Ademais, mesmo os estudos que têm por tema a propositura de ações de controle abstrato por partidos voltam-se apenas às ADIs, porquanto mais numerosas, e restringem a coleta de dados ao âmbito do STF. Destarte, ao ampliar o escopo para coletar dados no âmbito da Câmara dos Deputados e abarcar as ações de descumprimento de preceito fundamental, as ações declaratórias de constitucionalidade e as ações de inconstitucionalidade por omissão, a tese que ora se apresenta é mais abrangente.

Vale mencionar que, conquanto igualmente relevantes, não foram analisadas as ações de controle concreto e demais ações judiciais, como ações populares e mandados de segurança, propostas por partidos. Da mesma forma, a seleção das ações que embasaram a

pesquisa empírica não contemplou as que foram propostas em face de leis estaduais, medidas provisórias e outros atos normativos. Optou-se por deixar tais elementos para análise futura, com o objetivo de contemplar apenas as ações de controle abstrato que desafiam leis federais. Como a aprovação destas depende de ato conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo, sua invalidação pelo STF impacta de forma mais direta a relação entre os três Poderes.

Essas são as principais linhas do trabalho a seguir apresentado, cujo intuito é contribuir com as discussões no âmbito jurídico nacional a respeito do *design* do sistema de controle de constitucionalidade adotado no Brasil e o papel dos partidos nesse processo.

1. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL: NORMAS APLICÁVEIS, CARACTERÍSTICAS E LEGITIMAÇÃO

1.1 EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO: RUMO À “OBJETIVAÇÃO”?

No Brasil, a Constituição de 1824 não havia conferido ao Poder Judiciário a faculdade de se recusar a aplicar os atos do Poder Legislativo eivados de inconstitucionalidade, tampouco o múnus de velar pela guarda da Constituição, tarefa, esta, atribuída ao Legislativo, nos termos do artigo 15, nº 9¹. Foi durante a transição do Império para a República que a influência norte-americana permitiu a incorporação em nosso ordenamento de institutos típicos daquele país, como o federalismo, o presidencialismo e a possibilidade de o Judiciário apreciar a validade das leis e atos contrários à Constituição.

O controle de constitucionalidade foi previsto pela primeira vez na Constituição brasileira de 1891. O sistema inicialmente adotado tinha características tipicamente difusas, tal como do sistema americano que lhe serviu de modelo, às quais foram se adicionando pouco a pouco características típicas do sistema europeu, em um processo de “concentração” do controle de constitucionalidade, conforme ficará claro a seguir.

Antes mesmo da Constituição de 1891, o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, já havia estabelecido as bases do controle de constitucionalidade ao instituir a Justiça Federal e criar o Supremo Tribunal Federal (STF), atribuindo a este a guarda da Constituição contra abusos do Poder Público e lesões de direitos individuais². Tais poderes ficaram ainda mais claros com a reforma constitucional de 1926, que incluiu na Constituição a possibilidade de interposição de recurso ao STF sempre que se questionasse

¹ BITTENCOURT, Lucio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 27.

² ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré/Educ, 1997, pp. 71-72.

sobre a vigência ou a validade das leis federais em face da Constituição, ou sobre a decisão dos tribunais estaduais que lhes negasse aplicação³.

A Constituição de 1934, por sua vez, a despeito de sua curta vigência, introduziu três importantes novidades no controle de constitucionalidade: (i.) a competência do Senado Federal para suspender a execução de lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário, nos termos do artigo 91, inciso IV; (ii.) a competência do STF para, mediante provocação do Procurador-Geral da República, julgar a constitucionalidade de lei referente à intervenção federal nos Estados que não obedecessem certos princípios constitucionais, nos termos do artigo 12, § 2º; e (iii.) a exigência do voto da maioria absoluta dos membros dos tribunais para a declaração de inconstitucionalidade. As duas primeiras alterações, que tinham por objetivo suprimir as deficiências do modelo difuso, em especial a possibilidade de se aplicar soluções distintas a casos semelhantes, introduziram o germen do efeito vinculante às decisões da Corte e da ação direta, típicos do controle concentrado⁴.

As inovações acima mencionadas não foram replicadas na Constituição de 1937, que, a despeito de ter formalmente mantido o modelo incidental-difuso nos moldes previstos na Constituição de 1891, introduziu um mecanismo de controle político. Este mecanismo permitia ao Presidente da República e ao Poder Legislativo superar a inconstitucionalidade declarada pelo STF, desde que presentes motivos de bem-estar do povo ou de promoção e defesa de interesse nacional de alta monta, nos termos do artigo 96, parágrafo único. Tal inovação representava uma retomada do dogma da supremacia da lei, porém sob o influxo de uma concepção autoritária, favorável à ampliação e à concentração de poderes na figura do Presidente da República⁵.

Após o fim do governo autoritário de Vargas, a Constituição de 1946 marcou um retorno ao regime das Constituições de 1891 e 1934, no que tange ao controle de constitucionalidade. Portanto, seu texto não replicou o dispositivo que permitia a revisão das decisões do STF pelo Presidente e pelo Poder Legislativo. Além disso, manteve a possibilidade de o Senado suspender as leis declaradas inconstitucionais e de o Procurador Geral da República promover a representação interventiva, com a diferença, nesta última,

³ BITTENCOURT, Lucio. *O controle jurisdicional...*, op. cit, p. 29.

⁴ ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*, op. cit., p. 81.

⁵ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 201-202.

de que o objeto passou a ser o próprio ato ou lei estadual, não mais seus fundamentos constitucionais, como ocorria na Constituição de 1934.

Já durante o regime militar, porém ainda sob a égide da Constituição de 1946, a Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, introduziu o mecanismo que marcou o fim do sistema puramente difuso e deu origem ao sistema misto brasileiro: a representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, proposta pelo Procurador-Geral da República⁶. Diferentemente de sua precursora, a representação interventiva, esta ação não se restringia a uma matéria específica e poderia versar sobre qualquer lei ou ato normativo federal ou estadual.

A Constituição de 1967 pouco alterou o sistema de controle de constitucionalidade e manteve a ação direta genérica nos moldes da Emenda Constitucional nº 16/1965. Da mesma forma, a Emenda Constitucional nº 01/1969 manteve praticamente inalterados os dispositivos constitucionais atinentes ao controle, merecendo destaque apenas (i.) a criação da advocatária, que permitia ao STF, a pedido do Procurador-Geral da República, julgar causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais, o que marcou o ápice da concentração da competência de controle de constitucionalidade na Corte⁷; e (ii.) a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 7/1977, que permitiu a concessão de medida cautelar nas ações diretas genéricas.

Ainda que a alteração formal tenha sido discreta, na prática, o autoritarismo do regime não contribuiu para que o sistema de fiscalização jurisdicional de constitucionalidade se desenvolvesse, já que isso poderia impor entraves às pretensões do governo militar. Não se pode olvidar, também, que o Procurador-Geral da República, então detentor do monopólio da ação direta genérica, cumulava as funções de Ministério Público da União e de representante judicial da União e era nomeado e exonerado pelo Presidente, o que lhe retirava a imparcialidade e a autonomia para ingressar com ações contrária às leis que implementassem decisões do governo⁸.

Com a derrocada do regime militar e a reabertura democrática, iniciou-se no Brasil uma ampla reforma no campo político e legal, que implicou o fim do bipartidarismo forçado, a reorganização dos partidos políticos e a restituição das eleições diretas para

⁶ ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*, op. cit., p. 95.

⁷ *Idem*, *ibidem*, pp. 99-100.

⁸ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil...*, op. cit., pp. 220-221.

presidente e prefeitos municipais. Logo evidenciou-se que a Constituição de 1967, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 01/1969, não era adequada ao regime democrático que se buscava inaugurar. Tal percepção impulsionou a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que atribuiu ao Congresso Nacional eleito no pleito de 1986 as atribuições de Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com o fim de elaborar nova Carta constitucional.

A forma de atuação da ANC instalada em 1º de fevereiro de 1987, bem como a ânsia dos diversos setores da sociedade por um espaço para se fazerem ouvir após os anos de repressão, são elementos de fundamental importância para compreender as características da Constituição que viria a ser elaborada.

Conforme descrito por Celso Ribeiro Bastos, a ANC foi instalada sem que houvesse um projeto como ponto de partida, o que motivou a formação de vinte e quatro subcomissões incumbidas de elaborar o novo texto, seguidas de oito comissões temáticas, responsáveis por elaborar anteprojetos para a Comissão de Sistematização. Dessa característica, segundo o autor, decorre o erro fundamental da Constituinte, já que a pulverização dos trabalhos e a ausência de qualquer aprovação prévia de diretrizes fundamentais “conduzia necessariamente as subcomissões a enveredarem por um trabalho detalhista, minucioso e, o que é mais grave, receptivo a reclamos e pleitos vindos de todos os rincões da sociedade”⁹.

Ainda segundo o autor, soma-se a isso o fato de “a maioria dos parlamentares ser absolutamente inexperiente e despreparada para a tarefa constitucional”, motivo pelo qual “não resistiram a assumir um papel de meros despachantes, diante de interesses de toda a sorte”, tornando-se, assim, “advogados destes pequenos interesses e nisto pretendiam ver legitimada sua condição de constituinte”¹⁰.

A conjugação desses fatores conduziu à elaboração de um texto extenso, prolixo, que buscava contemplar interesses de todas as classes que participaram do processo constituinte, em especial interesses de conjuntura política, o que, de acordo com Elival da Silva Ramos “é compreensível se retivermos que os Constituintes eram, também,

⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998, pp. 147-148.

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 148.

Deputados e Senadores constituídos com a oportunidade de, sob um quórum menor do que o usual, perenizarem suas propostas”¹¹.

Dalmo de Abreu Dallari chama atenção para o fato de que, sendo a Constituição a expressão dos fatores reais de poder, teria sido impossível a elaboração de um texto coerente, sintético, preciso, harmonioso e filiado a uma determinada diretriz jurídico-filosófica, eis que a sociedade se encontrava em uma situação de ebulição e dividida em múltiplos grupos que exigiam novos canais de participação. Ainda segundo o autor, tais circunstâncias determinaram não só a extensão do texto constitucional, como também a valorização das associações, na medida em que facilitavam e organizavam a representação dos interesses em jogo¹².

Dentre as novidades que conferiram maior espaço às entidades associativas, Dallari ressalta a legitimidade para ingressarem em juízo defendendo os direitos individuais dos interessados. No entendimento do autor, ainda que a inovação tivesse o condão de atribuir grandes responsabilidades ao Poder Judiciário e aumentar extraordinariamente o número de ações propostas, foi benéfica por permitir a civilização do conflito, que, em vez de ser um encontro de forças brutas, passou a ser regrado, disciplinado, não para ser impedido, mas sim para ser resolvido com justiça¹³.

Além de tais características, ínsitas ao momento histórico nacional, também o contexto internacional é relevante para compreender o *design* da Constituição de 1988. Com efeito, Rogério Arantes observa que, a partir dos anos 1970, verificou-se a tendência de alteração do caráter dos textos constitucionais devido ao desenvolvimento do modelo de Estado de Bem-Estar Social¹⁴ surgido após a Segunda Guerra. Essa transformação teve como marca principal o processo de substantivação das Constituições de países ocidentais,

¹¹ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil...*, op. cit., pp. 225-226.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. “O Poder Judiciário e a filosofia jurídica da nova Constituição” In *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*. São Paulo: Lex, 1990, pp. 18-19.

¹³ *Idem, ibidem.*, p. 20.

¹⁴ Cabe ressaltar que o autor reconhece que o Estado de Bem-Estar Social não foi adotado no Brasil nos moldes europeus, mas ainda assim o governo de Getúlio Vargas, ao centralizar a condução da economia e intervir fortemente nas relações sociais, também conduziu ao surgimento de um plexo de normas de cunho social, tutelando, em especial, os direitos trabalhistas.

suscitado pela previsão e detalhamento de direitos sociais e econômicos, que vieram a se somar aos direitos negativos já assegurados em documentos constitucionais anteriores¹⁵.

Dentre os efeitos de tal transformação, o autor cita a expansão do papel do Poder Judiciário, que passou a atuar como garantidor dos direitos previstos nas Constituições, e a previsão no ordenamento jurídico dos chamados direitos difusos ou coletivos. Este último fator impulsionou a promoção de novas formas de acesso à Justiça, especialmente por meio de ações coletivas interpostas por associações civis, que se tornaram importantes por tutelarem os interesses dos seus membros num cenário de crescente complexidade dos conflitos e direitos¹⁶.

Tal tendência à abertura e democratização da justiça iniciada com a Constituição de 1988 também se verificou no âmbito da jurisdição constitucional concentrada, o que justificou o alargamento da legitimação para a propositura de ações de controle. A partir de então, passaram a ser legitimados os partidos políticos, as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional, em atendimento ao anseio de se admitir cada vez mais a participação de atores sociais e políticos no controle de constitucionalidade¹⁷.

A Constituição, em seu artigo 103, também conferiu legitimação ativa à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara do Deputados, à Mesa da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal, aos Governadores, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, além de ter conservado o Procurador-Geral da República no rol.

Tanto quanto a ordem constitucional anterior, a Constituição de 1988 manteve a ação direta de inconstitucionalidade, alocada no artigo 102, inciso I, alínea a, e a ação direta interventiva, prevista no artigo 36, a qual não passou por alterações substanciais em relação à previsão da Constituição anterior.

A novidade ficou a cargo da introdução, no parágrafo único (na redação original) do artigo 102, da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cuja efetiva aplicação só se tornou possível com a edição de sua lei regulamentadora, a Lei Federal nº 9.882/1999. Ademais, o artigo 103, § 2º, dispôs sobre a possibilidade de os legitimados

¹⁵ ARANTES, Rogério. "Constitutionalism, the expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil" In SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 244.

¹⁶ ARANTES, Rogério. "Constitutionalism, the expansion of Justice"... , op. cit., p. 245.

¹⁷ LIMA, Barbara Scavone Bellem de. *Participação Democrática no Controle de Constitucionalidade Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013, p. 19.

do artigo 103 provocarem o controle das omissões de índole normativa, legislativas ou administrativas, por meio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

O controle difuso-incidental, por sua vez, sofreu poucas alterações no novo texto constitucional. Manteve-se a possibilidade de qualquer juiz ou tribunal analisar dúvidas sobre a constitucionalidade de leis ou atos normativos emergentes dos casos concretos, cabendo ao STF proferir a palavra final na apreciação dos recursos extraordinários, cujo cabimento ficou restrito às questões constitucionais. Da mesma forma, também foi preservada a competência do Senado para suspender a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, o que confere eficácia *erga omnes* às declarações de inconstitucionalidade proferidas em processos *inter partes*.

A despeito de o controle difuso ter mantido suas já conhecidas características, seu uso foi, paulatinamente, suplantado pelas ações diretas. Seja em virtude da ampliação do rol de legitimados, que tornou a Corte Suprema mais acessível, seja em virtude da maior rapidez e assertividade das decisões em controle concreto, fato é que, sob a égide da Constituição de 1988, houve um franco alargamento da jurisdição constitucional abstrata e concentrada.

Bem ilustram esse fato os números apresentados por Moreira Alves, segundo o qual entre 1934 e 1988 foram interpostas 1.700 representações de inconstitucionalidade genéricas e interventivas. Por outro lado, em pouco mais de três anos de vigência da Lei Maior já se registrava mais de 680 ADIs, a maioria das quais com pedido de suspensão liminar das normas impugnadas¹⁸, cifra esta que cresceu rapidamente nos anos seguintes.

Para Gilmar Mendes, a restrição do controle difuso justifica-se pelo fato de que “toda vez que se outorga a um Tribunal especial a atribuição para decidir questões constitucionais, limita-se, explícita ou implicitamente, a competência da jurisdição ordinária para apreciar tais controvérsias”¹⁹.

Dado que a Constituição é um organismo vivo e em constante evolução para acompanhar as alterações sociais, o texto original da Lei Maior de 1988 passou por

¹⁸ “A Evolução do Controle da Constitucionalidade no Brasil” In TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo (coord.). *As Garantias do cidadão na justiça*. São Paulo, Saraiva, 1993, p. 12.

¹⁹ Nos termos do voto proferido nos autos da Reclamação nº 4.335/AC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20/03/2014.

diversas alterações por meio de emendas constitucionais, que modificaram substancialmente o sistema de controle de constitucionalidade.

Assim, em 1993 a Emenda Constitucional nº 3 introduziu a figura da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), incluída no artigo 102, inciso I, alínea a, em conjunto com a ação direta de inconstitucionalidade. Tal emenda adicionou, ainda, um parágrafo ao artigo 102 prevendo que as decisões proferidas em sede de ADC produzem “eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo” e o § 4º ao artigo 103, que originalmente dispunha que tal ação só poderia ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República.

A respeito da nova ação, a Procuradoria Geral da República asseverou na Questão de Ordem na ADC 1, que “o objeto da tutela jurisdicional é a certeza e a segurança jurídica” e que “a ação declaratória de constitucionalidade não é o meio adequado para dirimir qualquer dúvida em torno da constitucionalidade da lei ou ato normativo federal, mas somente para corrigir uma situação particularmente grave de incerteza, suscetível de desencadear conflitos e de afetar, pelas suas proporções, a tranquilidade geral”. Assim, a despeito de criar uma nova forma de acesso à Corte (que, à primeira vista, iria de encontro ao objetivo de diminuir seu acervo), a ADC foi preconizada com o objetivo de pacificar controvérsias, o que, em tese, diminuiria o número de ações propostas.

Posteriormente, em 2004, a Emenda Constitucional nº 45, responsável pela Reforma do Judiciário, introduziu importantes alterações no sistema de controle jurisdicional de constitucionalidade.

No que tange ao controle concentrado, destaca-se a alteração do § 2º do artigo 102, promovida com a finalidade de explicitar que também as ações diretas de inconstitucionalidade são dotadas de eficácia contra todos e efeito vinculante. O artigo 103, por sua vez, foi modificado com a finalidade de estipular que tanto a ADC quanto a ADI poderiam ser propostas pelos mesmos legitimados, o que ampliou o rol de atores que poderiam manejar a primeira.

Menciona-se, ainda, a introdução do artigo 103-A no texto constitucional, que instituiu a súmula vinculante tendo por “objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou

entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”, nos termos do § 1º.

Já no âmbito do controle difuso, a EC nº 45/2004 acrescentou o § 3º ao artigo 102, que criou novo requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários: a demonstração da repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, entendida como “a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”, conforme conceituado no artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil.

Segundo Teresa Arruda Alvim Wambier, por meio da instituição de tal filtro aos recursos que seriam apreciados pelo STF, pretendia-se reconduzir a Corte Suprema “à sua verdadeira função, que é a de zelar pelo direito objetivo – sua eficácia, sua inteireza e a uniformidade de sua interpretação – na medida em que os temas trazidos à discussão tenham relevância para a Nação”²⁰.

As reformas perpetradas pelas emendas constitucionais, ao mesmo tempo que procuraram eliminar os defeitos do sistema difuso-incidental e conferir maior uniformidade, isonomia e segurança jurídica ao controle de constitucionalidade, também foram uma resposta ao aumento do volume de ações levadas à apreciação do STF. Esse aumento demandou a adoção de técnicas que permitissem maior definição acerca de determinada lei ou ato normativo e a vinculação dos demais juízos ao entendimento firmado pelo Tribunal de cúpula.

Conforme bem notado por José Levi Mello do Amaral Júnior, tais alterações demonstram que a evolução do modelo brasileiro de controle de constitucionalidade foi marcada pela busca de sucedâneos normativos ao *stare decisis*, que, no sistema de *common law*, empresta efeito vinculante às decisões da Corte Superior. O *stare decisis* figura, assim, como “elemento de funcionalidade e coerência decisórias existente na experiência do *common law* americano, mas que não veio ao direito brasileiro quando do transplante (ou cópia) do modelo americano”²¹.

Com o mesmo objetivo, promoveram-se alterações na legislação infraconstitucional e na jurisprudência sobre o tema. Assim, foram incluídos no Código de

²⁰ *Recurso especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória*. São Paulo: RT, 2008, pp. 292-293.

²¹ “Controle de Constitucionalidade: Evolução Brasileira determinada pela falta do *stare decisis*” In *Revista dos Tribunais*, vol. 920/2012, jun. 2012.

Processo Civil de 2015 dispositivos voltados a criar uma cultura de valorização dos precedentes que oriente os tribunais a manter sua jurisprudência estável, íntegra e coerente. Ademais, objetivou-se determinar aos juízes a observância **(i.)** das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; **(ii.)** das súmulas vinculantes; **(iii.)** dos acórdãos em incidente de assunção de competência, em resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; **(iv.)** dos enunciados simples das súmulas de jurisprudência do STF e do STJ; e **(v.)** da orientação do Plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

A busca por segurança jurídica, isonomia e eficiência conduziu até mesmo à emergência de um novo entendimento favorável à eficácia das decisões proferidas pelo STF em controle concreto independentemente da edição de resolução suspensiva pelo Senado Federal.

Essa tese foi exposta na Reclamação nº 4.335/AC, julgada em março de 2014²², ocasião em que o relator, Ministro Gilmar Mendes, proferiu entendimento no sentido de que teria ocorrido a mutação constitucional do artigo 52, inciso X da Constituição Federal. Logo, para o ministro, parecia “legítimo entender que, hodiernamente, a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade”, e que “se o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais”.

Conquanto na ocasião desse julgamento não tenha sido acolhido o entendimento relativo à mutação constitucional do referido dispositivo, os ministros acordaram que a resolução senatorial não seria o único meio possível de ampliação da eficácia subjetiva das decisões do Supremo. Para tanto, também concorreriam a súmula vinculante e o próprio reconhecimento de repercussão geral em sede de recurso extraordinário, o qual, ao assentar que a questão sob análise transcende o interesse subjetivo da causa, evidencia o caráter objetivo de que se reveste a formação do precedente e autoriza o efeito expansivo das decisões dele decorrentes aos demais recursos.

²² A Reclamação foi interposta contra a decisão do Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco, que não observou a declaração *incidenter tantum* da inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 8.072/90 (Lei de Crimes Hediondos) nos autos do Habeas Corpus nº 82.959.

Impende observar que a superveniência da súmula vinculante nº 26²³ pacificou a questão analisada dos autos do processo, razão pela qual o Plenário não incursionou na análise do cabimento de reclamação em face de decisão que negue autoridade à decisão proferida pela Corte em sede de controle *incidenter tantum*²⁴. Ainda assim, tal julgamento contribuiu para reforçar a tese que ficou conhecida como “objetivação” das decisões proferidas no sistema de controle concreto, tema que foi o principal objeto da discussão entre os ministros.

Tal fenômeno, também nomeado de “dessubjetivação” ou “abstrativização” do processo constitucional, relaciona-se não apenas com os efeitos da decisão proferida em controle concreto. Ele também influenciou a extensão a este modelo de institutos típicos do controle abstrato, como a admissão de *amicus curiae* e a possibilidade de se modular os efeitos da decisão proferida no julgamento de recurso extraordinário²⁵⁻²⁶, além da dispensa da reserva de plenário nos outros tribunais, quando haja declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo, ainda que na via do controle incidental²⁷.

²³ A mencionada súmula dispõe que “[p]ara efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico”.

²⁴ A partir da análise dos votos na Reclamação 4.335/AC, é possível afirmar que, caso a súmula vinculante nº 26 não tivesse sido editada, teria sido seguido o entendimento do Min. Teori Zavascki, de acordo com o qual “sem negar a força expansiva de uma significativa gama de decisões do Supremo Tribunal Federal, é de se mantida a sua jurisprudência, segundo a qual, em princípio, a reclamação somente é admitida quando ajuizada por quem tenha sido parte na relação processual em que foi proferida a decisão cuja eficácia se busca preservar”.

²⁵ Como exemplo, cita-se a decisão proferida nos autos do RE 416.827 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 26/10/2007): “Por maioria, o Tribunal, considerando a relevância da matéria, e, *apontando a objetivação do processo constitucional também em sede de controle incidental*, especialmente a realizada pela Lei 10.259/2001 (arts. 14, § 7º, e 15), resolveu questão de ordem no sentido de admitir a sustentação oral da Confederação Brasileira dos Aposentados, Pensionistas e Idosos — COBAP e da União dos Ferroviários do Brasil. Vencidos, no ponto, os Ministros Marco Aurélio, Eros Grau e Cezar Peluso, que não a admitiam, sob o fundamento de que o instituto do *amicus curiae* restringe-se ao processo objetivo, não sendo extensível, ao Supremo, que não é Turma de Uniformização, o procedimento previsto no § 7º do art. 14 da Lei 10.259/2001”.

²⁶ Também a título de exemplo, cita-se o julgamento do RE 637.485/RJ (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 01/08/2012), que versou sobre eleição de Prefeitos, em que o Tribunal decidiu que o princípio republicano “impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado ‘prefeito itinerante’ ou do ‘prefeito profissional’, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder”. Mas decidiu, também, que “mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre as suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica”, razão pela qual atribui-se efeito prospectivo à decisão, para alcançar apenas eleições futuras, não as já realizadas.

²⁷ Tal entendimento foi exposto nos autos do RE nº 191.896 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJE 29/08/1997) e do RE nº 190.725 (Rel. Min. Celso de Mello, DJE 13/12/1996).

Na jurisprudência da Corte há decisões favoráveis à objetivação desde 1997, como a proferida nos autos da Sentença Estrangeira nº 5.206-AgR, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence²⁸, posição que se manteve com expressivo apoio ao longo das diversas composições da Corte e perdura até os dias de hoje.

Mais recentemente, a tese da objetivação ganhou reforço no julgamento das ADIs 3406 e 3470, em novembro de 2017, em que o Plenário, por maioria, julgou improcedentes as ações de inconstitucionalidade de lei estadual que proibiram, no território do Estado do Rio de Janeiro, a extração, produção, comercialização e utilização de amianto.

Na oportunidade, a Suprema Corte, não obstante o juízo de improcedência da inconstitucionalidade das leis estaduais, declarou incidentalmente, com efeito vinculante e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei federal nº 9.055/1995, que disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e o transporte do asbesto/amianto no âmbito federal. Em outras palavras, como consectário lógico do juízo de improcedência da inconstitucionalidade das leis estaduais que proibiam a manipulação do amianto, a Corte entendeu necessário declarar a inconstitucionalidade do artigo da lei federal que autorizava a prática, mesmo que tal lei não tivesse sido objurgada na ação.

Na prática, os Ministros analisaram a constitucionalidade da matéria objeto da lei, não da lei em si, como apontado pelos Ministros Gilmar Mendes e Carmen Lúcia, o que culminou na declaração incidental de inconstitucionalidade de lei com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, uma inovação na jurisprudência da Corte.

A prevalecer essa tendência, que, como visto, não é recente, as linhas que separam os controles difuso e abstrato perderão seu contorno, restando apenas a diferenciação destes quanto aos agentes que poderão acessar a Corte e ao rito para a declaração da inconstitucionalidade, que permanecem distintos em cada modelo.

²⁸ Conforme asseverado no voto do Relator: “A experiência demonstra, a cada dia, que a tendência dominante – especialmente na prática deste Tribunal – é *no sentido da crescente contaminação da pureza dos dogmas do controle difuso pelos princípios reitores do método concentrado*. (...) Ainda que a controvérsia lhe chegue pelas vias recursais do controle difuso, expurgar da ordem jurídica a lei inconstitucional ou consagrar-lhe definitivamente a constitucionalidade contestada são tarefas essenciais da Corte, no interesse maior da efetividade da Constituição, cuja realização não se deve subordinar à estrita necessidade, para o julgamento de uma determinada causa, de solver a questão constitucional nela adequadamente contida”.

1.2. AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE: CARACTERÍSTICAS E EFEITOS

Como explicitado no item acima, as ações de controle abstrato atualmente admitidas no ordenamento jurídico brasileiro são a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), a ação por descumprimento de preceito fundamental (ADPF), a ação de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e a ação direta interventiva (ADInt).

Dado que a ADInt não constitui um processo puramente objetivo, pois seu fim não é a declaração de inconstitucionalidade de um ato estadual, mais sim a solução de uma controvérsia federativa que não exija a nulificação de lei²⁹, sua análise não importa para os fins deste estudo. Assim, partindo das características da ADI, serão analisadas comparativamente a ADC, a ADPF e a ADO, com o foco na avaliação dos atributos que tornam tais ações relevantes instrumentos de atuação dos partidos políticos.

1.2.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade

A ADI é a principal via de controle abstrato utilizada³⁰, regida tanto pela Constituição Federal quanto pela Lei Federal nº 9.868/1999. Destina-se à decretação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal e estadual, podendo também ser usada para extirpar a interpretação de uma lei por meio da arguição de nulidade sem redução de texto, ou para estabelecer como constitucionalmente adequado dado entendimento jurisprudencial mediante a utilização da técnica de interpretação conforme à Constituição³¹.

A previsão de que podem ser objeto de ADI as leis e atos normativos significa que estão sujeitos ao controle emendas constitucionais (quando contrariam cláusulas pétreas), leis complementares e ordinárias, decretos legislativos, medidas provisórias, decretos,

²⁹ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 314.

³⁰ De acordo com as estatísticas contidas no *site* do STF referentes ao ano de 2018, até o dia 14/09 tinham sido propostas 142 ADIs, 7 ADCs, 4 ADOs e 34 ADPFs, o que mostra a maior importância das primeiras. Dados disponíveis em <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica>. Acesso em 15/09/2018.

³¹ ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. São Paulo: RT, 2018, pp. 400-401.

resoluções de tribunais, Regimentos Internos de tribunais, do Senado, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional (os quais têm força de lei), as súmulas vinculantes e qualquer outro ato normativo abstrato revestido dos atributos de generalidade, abstração e impessoalidade.

Conquanto o artigo 7º da Lei 9.868/1999 não admita a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade, dado o caráter objetivo do processo³², o § 2º abre a brecha para a manifestação de órgãos ou entidades na qualidade de *amicus curiae*.

A admissão de *amicus curiae* no âmbito das ações de controle de constitucionalidade se coaduna com a tendência à democratização da jurisdição constitucional que igualmente influenciou a ampliação do rol de legitimados. Além de contribuírem com memoriais, é facultado aos *amici curiae* a realização de sustentação oral nas sessões de julgamento, nos termos do artigo 131, § 3º do Regimento Interno do STF³³, o que lhes confere amplo espaço para a apresentação de elementos técnicos, científicos, sociais, econômicos ou históricos para embasar a avaliação dos ministros.

A despeito do nome “amigo da corte”, que sugere a figura de um sujeito neutro e imparcial, há muito se considera os órgãos e entidades participantes do processo constitucional como verdadeiros “amigos da parte”, que ingressam no processo para apoiar um dos lados da disputa, como ressalta Damares Medina³⁴. De fato, em grande parte dos casos analisados no presente trabalho foi possível identificar o interesse jurídico do assistente na solução da controvérsia constitucional, o que leva diversas entidades a se

³² Como bem explicitado por Cassio Scarpinella Bueno, “[a] expressão ‘processo objetivo’ é, em geral, associada à noção de que o Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle concentrado da constitucionalidade, não ‘julga’ nenhum interesse ou direito subjetivado, isto é, concretizado em uma específica relação jurídica que dá ensejo, por definição, ao nascimento de pretensões concretas. É nesse sentido que, usualmente, se veda a intervenção de terceiros naquelas ações, já que não há qualquer ‘interesse’ ou ‘direito’ pertencente individual e exclusivamente a quem quer que seja que possa ser usufruído diretamente a partir daquilo que é julgado” (*Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 152).

³³ “**Art. 131.** Nos julgamentos, o Presidente do Plenário ou da Turma, feito o relatório, dará a palavra, sucessivamente, ao autor, recorrente, peticionário ou impetrante, e ao réu, recorrido ou impetrado, para sustentação oral. (...) **§ 3º** Admitida a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado de constitucionalidade, *fica-lhes facultado produzir sustentação oral*, aplicando-se, quando for o caso, a regra do § 2º do art. 132 deste Regimento”.

³⁴ *Amigo da Corte ou Amigo da Parte? - Amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília, 2008, p. 180. Disponível online: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/81>. Acesso em 16/09/2018.

portarem também como “inimigas da parte”, pois expõem as razões pelas quais não deve ser acolhido o pleito de declaração de inconstitucionalidade apresentado.

Mesmo diante da inegável parcialidade de certos *amici curiae*, não resta afastada a relevância do instituto, que contribui para levar ao conhecimento da Corte aspectos importantes e, porventura, não conhecidos pelos ministros, o que enriquece a fundamentação dos votos e contribui para evitar equívocos nas decisões. Cabe, portanto, aos ministros filtrar as informações recebidas e identificar aquelas que possam contribuir de forma isenta para a discussão sob análise.

Outro aspecto de fundamental importância na Lei 9.868/1999 refere-se à concessão de medida cautelar em ADI, que deve exigir concordância da maioria absoluta dos membros do Tribunal. Excepcionalmente, no período de recesso, a cautelar pode ser apreciada monocraticamente *ad referendum* do Pleno, nos termos do artigo 10. Na prática, admitem-se também cautelares monocráticas durante as atividades ordinárias do ano judiciário, quando a espera pela Sessão Plenária seguinte ao pedido da cautelar puder levar à perda de sua utilidade ou ao perecimento de direito.

O artigo 12 confere a possibilidade de o relator analisar em conjunto o pedido cautelar e o mérito da ação nas hipóteses de relevância da matéria debatida e de importância para a ordem social e segurança jurídica. Isso permite maior economia processual, já que não são realizados dois julgamentos. Por outro lado, prolonga o prazo para a apreciação do pedido cautelar, seja pelo congestionamento da pauta do Plenário, seja pelo descumprimento dos prazos estipulados para a apresentação de informações e para a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República³⁵.

Conforme constatado na pesquisa empírica realizada, na prática os Ministros recorreram ao artigo 12 em quase todas as ações com pedido cautelar ajuizadas após novembro de 1999³⁶. Com isso, dentre as 135 ADIs analisadas neste trabalho, ajuizadas entre 1999 e 2017, somente onze casos tiveram apreciação da liminar em julgamento

³⁵ Em virtude desse uso inadequado do rito do artigo 12, da Lei 9.868/1999, não se tornou possível o quanto preconizado por Georges Abboud, de acordo com o qual, “[s]e corretamente utilizado, o rito abreviado pode ser um mecanismo salutar para impedir a monocratização da jurisdição constitucional. Ou seja, ele evitaria a proliferação de medidas cautelares monocráticas que suspendem a eficácia da lei, a partir do julgamento de um único Ministro” (*Processo Constitucional Brasileiro*, op. cit., p. 414).

³⁶ De acordo com as estatísticas disponibilizadas pelo Supremo Tribunal Federal em relação às ADIs em trâmite a partir de 2000, 70,11% dos casos tiveram o rito do artigo 12. Dados disponíveis no sítio eletrônico <http://portal.stf.jus.br/>, na seção Estatística>Controle Concentrado>ADI, e consultados em 03/10/2018.

apartado do mérito (o que equivale a 8,14% dos casos), sendo que quatro deles tiveram o pedido integral ou parcialmente acolhido³⁷.

Ainda que o universo das ações analisadas neste trabalho represente apenas uma parcela das ações de controle abstrato em curso no STF, serve como base para afirmar que a concessão de cautelares não é prática recorrente em ações de tal natureza³⁸.

Não obstante, a Câmara dos Deputados aprovou em julho de 2018 o Projeto de Lei nº 7104/2017, de autoria do Deputado Rubens Pereira Júnior (PC do B/MA), que pretende vedar os Ministros de conceder monocraticamente medida cautelar em ADI e ADPF. A prática só seria admitida no período de recesso e em caso de extrema urgência (requisitos cumulativos), devendo a liminar ser apreciada pelo Pleno até a sua oitava sessão após a retomada das atividades. Até o momento, o projeto aguarda apreciação pelo Senado.

O objetivo do projeto não é a redução da quantidade de decisões cautelares proferidas, mas sim a impedir que a decisão de apenas um Ministro determine a suspensão de leis aprovadas pelo Congresso Nacional por tempo indefinido (já que não há um prazo estipulado para que o Plenário aprecie tais decisões, o que permite a perpetuação dos seus efeitos³⁹).

Tão grave quanto isso é o fato de que tais decisões frequentemente não são proferidas por motivo de urgência, como bem descrito no seguinte excerto extraído de artigo de autoria de André Rufino do Vale:

“Elas são proferidas, comumente, em dias que antecedem os períodos de recesso e férias do tribunal (próximos aos dias 19 de dezembro e 1º de julho). O motivo alegado normalmente como justificativa — nem sempre exposto na fundamentação das decisões — é o de que o conhecido congestionamento da pauta de julgamentos do Plenário da Corte não tem permitido, ou pelo menos não tornou possível no semestre específico a que faz referência, o julgamento da

³⁷ As ADIs em que se deu a análise do pleito cautelar foram: 5577, 5450, 5423, 5311, 5136, 4856, 4667, 3596, 3578, 3102 e 2677. Já aquelas em que o pedido foi deferido foram: 5450 e 3578 (parcialmente) e 4667 (integralmente).

³⁸ Tal afirmação pode ser confirmada pela análise dos dados apresentados no site do STF sobre as ações de controle concentrado, que informam que, dentre as 7.105 ações que tiveram a última decisão proferida após o ano de 2000, 472 casos tiveram o pedido liminar deferido integral ou parcialmente (número este obtido a partir da aplicação do filtro na tabela apresentada), o que corresponde a 6,64% dos casos.

³⁹ Como destacado na Justificação do PL 7104/2017, “temos recentemente um sem número de decisões em sede de ações específicas do controle de constitucionalidade que geraram situações conturbadas de imenso alcance. E o maior complicador é que tais decisões se efetivam, via de regra, em sede de decisões cautelares, precárias por sua própria natureza jurídica o que, indubitavelmente, gerou uma maior insegurança em seu alcance”.

medida cautelar nas sessões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo tribunal todas as quartas e quintas-feiras. Assim sendo, a solução encontrada é a decisão monocrática, lançada dias antes das pausas nas atividades judicantes do tribunal, quando a competência para proferir esse tipo de decisão é então assumida (legitimamente) pelo Presidente da Corte”⁴⁰.

A situação enseja afronta ao artigo 97 da Constituição Federal, segundo o qual “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Como pontuam Gilmar Mendes e André Rufino do Vale⁴¹, “se a decisão cautelar, tal qual a decisão de mérito, produz efeitos sobre a vigência normativa, justifica-se que também o julgamento da medida cautelar seja atribuído à competência exclusiva do Plenário da Corte Constitucional”.

Portanto, ainda que a concessão de cautelares por decisão monocrática não se verifique com frequência, suas consequências são relevantes o suficiente para justificar a preocupação externada no Projeto de Lei nº 7104/2017, acima referido.

Finalmente, quanto às medidas cautelares em ADI, importa destacar que o artigo 11, § 1º, da Lei 9.868/1999⁴², prevê que elas terão eficácia contra todos e poderão ter efeito *ex tunc* (ainda que em casos excepcionais), ao passo que o § 2º lhes confere caráter repristinatório em regra, pois autoriza a aplicação da legislação que regia o tema antes da edição do dispositivo suspenso.

Por fim, o último aspecto que se destaca com relação às ADIs são os efeitos de sua decisão final. Como aduzido anteriormente, o artigo 102, § 2º, da Constituição Federal estipula que

“[a]s decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante,

⁴⁰ “Cautelares em ADI, decididas monocraticamente, violam a Constituição”. Artigo publicado na coluna Observatório Constitucional do Consultor Jurídico em 31/01/2015. Disponível online: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-31/observatorio-constitucional-cautelares-adi-decididas-monocraticamente-violam-constituicao>. Acesso em 15/09/2018.

⁴¹ “Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade” In *Observatório da Jurisdição Constitucional*, Ano 5, 2011/2012. Disponível online: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/661/454>. Acesso em 15/09/2018.

⁴² O dispositivo legal tem a seguinte redação: “A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário”.

relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”.

O artigo 28, parágrafo único, da Lei 9.868/1999, por sua vez, dispõe que “[a] declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal”.

Como a redação dos dispositivos sugere, a eficácia contra todos e o efeito vinculante não se confundem, caso contrário haveria evidente redundância nos textos legal e constitucional. Assim, para compreender o exato efeito das sentenças produzidas em sede de ADI, é preciso buscar uma definição de ambos os institutos e também diferenciá-los da coisa julgada material.

De acordo com o artigo 502 do Código de Processo Civil, “[d]enomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Como esclarecido por Georges Abboud, a coisa julgada material produz efeitos interiores e exteriores ao processo em que é produzida, de modo a vincular a decisão proferida em processos futuros que versem sobre o mesmo assunto⁴³. Roger Stiefelmann Leal considera que a autoridade da coisa julgada material limita-se à parte dispositiva da decisão e veda ao Judiciário voltar a julgar a questão, às partes, voltarem a litigar e ao legislador, interferir *a posteriori* no seu resultado concreto⁴⁴.

A eficácia contra todos (ou eficácia *erga omnes*) significa que, uma vez declarada a inconstitucionalidade de uma norma em ADI, deve-se reconhecer sua imediata eliminação do ordenamento jurídico (salvo em declaração de inconstitucionalidade com efeitos pró futuro), de modo que a eventual aplicação da norma declarada inconstitucional equivaleria à aplicação de cláusula jurídica inexistente, como pontuado por Gilmar Ferreira Mendes⁴⁵.

Finalmente, o efeito vinculante de que gozam apenas as decisões definitivas de mérito, conforme explicitado na parte inicial do § 2º, do artigo 102 da Constituição, não

⁴³ *Processo Constitucional Brasileiro*, op. cit., p. 481.

⁴⁴ *O Efeito Vinculante na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 147.

⁴⁵ *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 477.

possui um sentido unívoco na literatura pátria, havendo duas correntes principais sobre o tema.

Uma das correntes compreende o efeito vinculante como o instituto voltado a tornar obrigatória parte da decisão diversa da dispositiva, abarcando também os seus fundamentos determinantes, ou seja, a *ratio decidendi* subjacente ao julgado, o que vedaria aos destinatários da decisão reproduzir em substância o ato declarado inconstitucional, bem como manter outros atos de conteúdo semelhante àquele declarado inconstitucional, como pontuado por Roger Stiefelmann Leal. Filiam-se também a tal entendimento Gilmar Ferreira Mendes⁴⁶ e Lenio Streck⁴⁷.

O posicionamento se encontra em consonância com o exposto na Justificação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 130/1992, do Deputado Roberto Campos, que visava suprimir o inciso X, do artigo 52 da Constituição, além de conferir nova redação aos artigos 102 e 103. A respeito do efeito vinculante, vale transcrever o seguinte trecho:

“Além de conferir eficácia erga omnes às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, a presente proposta de emenda constitucional introduz no Direito brasileiro o conceito de efeito vinculante em relação aos órgãos e agentes públicos. Trata-se de instituto jurídico desenvolvido no Direito processual alemão, que tem por objetivo outorgar maior eficácia às decisões proferidas por aquela Corte Constitucional, assegurando força vinculante não apenas à parte dispositiva da decisão, mas também aos chamados fundamentos ou motivos determinantes (tragende Gründe).

A declaração de nulidade de uma lei não obsta à sua reedição, ou seja, a repetição do seu conteúdo em outro diploma legal. Tanto a coisa julgada quanto a força de lei (eficácia erga omnes) não lograriam evitar esse fato. Todavia, o efeito vinculante, que deflui dos fundamentos determinantes (tragende Gründe) da decisão, obriga o legislador a observar estritamente a interpretação que o tribunal conferiu à Constituição. Consequência semelhante se tem quanto às chamadas

⁴⁶ De acordo com Gilmar Mendes, “[c]omo se vê, com o efeito vinculante pretendeu-se conferir eficácia adicional à decisão do STF, outorgando-lhe amplitude transcendente ao caso concreto. Os órgãos estatais abrangidos pelo efeito vinculante devem observar, pois, não apenas o conteúdo da parte dispositiva da decisão, mas a norma abstrata que dela se extrai, isto é, que determinado tipo de situação, conduta ou regulação – e não apenas aquela objeto de pronunciamento jurisdicional – é constitucional ou inconstitucional e deve, por isso, ser preservado ou eliminado” (*Jurisdição Constitucional*, op. cit. p. 486)

⁴⁷ “Assim, já que o efeito vinculante é inexorável e contra ele não mais se pode lutar em face da *realjuridik* da dogmática jurídica, ao contrário do que possa parecer, deve ser estendido à transcendência dos *obiter dicta*. Somente desse modo ele pode contribuir para uma discussão mais aprofundada do DNA que resulta de uma cadeia de casos, passíveis ou não de serem atingidos por esse efeito. (...) Quando se afirma que o efeito vinculante vai para além do dispositivo, isto é, transcende-o, está-se apenas sustentando que a decisão judicial é um todo em cujo contexto a parte dispositiva não pode – por impossibilidade filosófica – abarcar a complexidade da discussão” (STRECK, Lenio. *Jurisdição Constitucional...*, op. cit, p. 366.)

normas paralelas. Se o tribunal declarar a inconstitucionalidade de uma lei do Estado A, o efeito vinculante terá o condão de impedir a aplicação de norma de conteúdo semelhante do Estado B ou C (...).”

A PEC nº 130/1992 foi prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional, mas entende-se que ela teria servido como inspiração para as alterações posteriormente promovidas na PEC nº 48/1991, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, que foi transformada na Emenda Constitucional nº 03/1993⁴⁸. É interessante notar que esta PEC originalmente previa reformas relativas apenas ao sistema tributário nacional, mas foi alvo de modificação pelo substitutivo apresentado pelo Deputado Benito Gama em 03/12/1992 e passou a incluir a questão do efeito vinculante às ações declaratórias de constitucionalidade.

A relação entre as matérias da PEC nº 48/1991 (sistema tributário nacional e efeito vinculante) está bem prevista na fala do então Deputado José Serra, que na votação em primeiro turno havida em 21/01/1993 asseverou:

“Em primeiro lugar, o substitutivo contém dois dispositivos que garantem a instituição da chamada declaratória por parte do Supremo Tribunal Federal, ou seja, quando houver decisão do Supremo no sentido de que esse ou aquele imposto é constitucional, ou de que essa ou aquela lei é constitucional, essa decisão do Supremo vai passar a vincular as decisões das Justiças Estaduais. Isto é extremamente importante. Um fator fundamental da crise fiscal no Brasil e da queda da Receita tem sido a confusão jurídica, e o projeto cuida dessa parte”.

Já na votação da PEC em segundo turno ocorrida em 29/01/1993, o Deputado Nelson Jobim manifestou-se acerca da alteração promovida no artigo 102, § 2º, nos seguintes termos:

“Precisamos assegurar determinada uniformidade no País. O Direito não é para ser discutido. O Direito é para assegurar o trânsito social tranquilo de toda a população. Com isso, estaremos assegurando tranquilidade ao Presidente da República, ao Procurador-Geral da República, aos Presidentes do Senado e da Câmara e podemos dizer que esta lei que votamos é constitucional. As decisões dos juízes de 1º grau de São Paulo, ao dizerem que uma lei é inconstitucional, provocadas pelos advogados paulistas, podem não ser verdadeiras, porque, em Alagoas, em Pernambuco, no Rio Grande do Sul, essa mesma lei está sendo julgada constitucional. Para a unidade nacional e para a tranquilidade, é necessário que haja um juízo definitivo, que acabe, de uma vez por todas, com essa possibilidade realmente absurda, que precisamos enfrentar na revisão constitucional: a irresponsabilidade do Poder Judiciário neste País”.

⁴⁸ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade...*, op. cit., p. 289.

É possível perceber que as opiniões exaradas pelos Deputados parecem referir-se mais à eficácia *erga omnes* do que ao efeito vinculante, além de sequer terem mencionado a vinculação aos motivos determinantes, que tampouco consta na Justificação da PEC nº 48/1991. Assim, não fosse pela aduzida influência exercida pela PEC nº 130/1992, não haveria bases para afirmar que o objetivo almejado com a edição da PEC nº 48/1991 era determinar a vinculação à *ratio decidendi* da decisão de controle de constitucionalidade.

Da mesma forma, os debates que antecederam a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 (oriunda da PEC nº 96/1992) não lidaram com a questão diretamente. Dado que a extensão do efeito vinculante às ADIs foi prevista no substitutivo de autoria da Deputada Zulaiê Cobra em conjunto com a súmula vinculante, as discussões entre os Deputados centraram-se mais nesta questão e não tangenciaram a extensão do efeito vinculante aos fundamentos da decisão.

A outra corrente de pensamento sobre a questão entende não ser adequado estender o efeito vinculante aos fundamentos da decisão. Nesse sentido, Elival da Silva Ramos assevera que se pode extrair da eficácia vinculante “uma obrigação funcional de respeito ao decidido, em termos assemelhados ao dever que os juízes e autoridades administrativas têm de fiel acatamento dos comandos emanados do legislador”, sob pena de, “em caso de oposição infundada aos decisórios, responderem administrativa e civilmente”⁴⁹.

Este é também o posicionamento de Georges Abboud, justificado nos argumentos de que

“(...) nosso sistema constitucional não permite essa ilação e também tal tese só poderia ser cogitada se houvesse radical mudança da forma de se julgar no âmbito dos Tribunais Superiores. Atualmente, por exemplo, um acórdão do plenário do STF é simbolizado pela junção de 11 votos individuais. Não obstante haver unanimidade na conclusão e o encerramento da sessão ocorrer pelo placar de 11 a 0, não raras vezes é possível verificar suposto motivo determinante diferente em cada um dos votos. Ou seja, para defensores do motivo determinante, teríamos ao menos 11 motivos vinculantes diferentes, isso sem problematizar que dentro de cada voto é possível verificar mais de um motivo determinante”⁵⁰.

⁴⁹ *Controle de Constitucionalidade...*, op. cit., p. 294.

⁵⁰ *Processo Constitucional...*, op. cit., p. 503.

A jurisprudência do STF não pacifica a questão, pois, embora a maior parte dos julgados rechace a teoria dos motivos determinantes⁵¹, há acórdãos que a endossam⁵². Parece-nos, contudo, que assiste mais razão à segunda corrente, que nega que o alcance da eficácia vinculante se estenda para além da parte dispositiva do acórdão.

Isso porque, mesmo valendo-se da tentativa de realizar uma interpretação autêntica do dispositivo por meio da análise das Justificações das PECs nº 48/1991 e 96/1992 e dos discursos dos Deputados, não foi possível localizar opinião favorável à tese. Da mesma forma, na esteira do esposado por José Ignácio Botelho de Mesquita⁵³, não parece correto ter-se que recorrer à interpretação de instituto do direito alemão para entender o alcance do efeito vinculante, como sugerem diversos autores.

Finalmente, embora o argumento de Georges Abboud de que não é tarefa fácil (por vezes possível) extrair uma única razão de decidir dos acórdãos do STF mostre a dificuldade na aplicação da teoria dos motivos determinantes, e não o seu não acolhimento pelo direito pátrio, entendemos que ele é de extrema pertinência para evidenciar que tal tese não se coaduna com o controle de constitucionalidade exercido no país.

Conquanto seja desejável que haja uma cultura de deferência aos precedentes judiciais, há ainda muito o que se adequar no *modus operandi* do STF para que seja possível que dele emanem decisões coerentes e que passem uma orientação segura aos juízos inferiores. Enquanto os ministros decidirem como “onze ilhas”, sem diálogo prévio que permita o atingimento de uma decisão institucional única, não haverá como impor a deferência aos fundamentos das decisões do STF.

⁵¹ É o que se verifica, por exemplo, nos seguintes casos: (i.) Reclamação nº 2.475-AgR/MG, Rel. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio; (ii.) Reclamação nº 3.014/SP, Rel. Min. Ayres Britto; (iii.) Reclamação nº 3.249-AgR/RN, Rel. Min. Dias Toffoli; (iv.) Reclamação 6.204-AgR/AL, Rel. Min. Eros Grau; (v.) Reclamação nº 6.319-AgR/SC, Rel. Min. Eros Grau; (vi.) Reclamação nº 9.778-AgR/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; (vii.) Reclamação nº 11.831- -AgR/CE, Rel. Min. Cármen Lúcia; (viii.) Reclamação nº 14.098/TO, Rel. Min. Roberto Barroso; (ix.) Reclamação nº 14.111/DF, Rel. Min. Teori Zavascki. (x.) Reclamação nº 14.391/MT, Rel. Min. Rosa Weber.

⁵² A título exemplificativo, cita-se: ADI nº 1/DF, Rel. Min. Moreira Alves;

⁵³ De acordo com Botelho de Mesquita, “o que seja esse efeito vinculante, a Constituição não define e veio a tornar-se objeto de um profundo mistério, acessível apenas aos iniciados no direito alemão de onde, diz-se, teria sido importado, mas sem correspondente no direito brasileiro. É este, aliás, um costume que se vem implantando entre os reformadores do nosso direito processual; criam-se novas disposições que, à luz do sistema jurídica em vigor, não fazem sentido algum e, a seguir, põe-se em atividade a mídia jurídica para explicar o que a lei não disse, mas teria querido dizer, e que todos nós, se não fôssemos ignorantes, já deveríamos ter entendido desde o primeiro momento. (...). Por diversas razões, é insatisfatória essa explicação. Primeiro, não é admissível que a interpretação de um instituto inserido na Constituição brasileira só se possa fazer recorrendo a uma lei de outro estado soberano” (“O Desmantelamento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade” In *Revista do Advogado*, ano XXII, nº 67, ago./2002, pp. 88-89).

Finalmente, ainda sobre o efeito vinculante, há que se mencionar o seu alcance subjetivo. Como disposto no § 2º, do artigo 102 da Constituição Federal e no artigo 28, parágrafo único da Lei 9.868/1999, as decisões definitivas de mérito proferidas nas ADIs vinculam os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

O conteúdo de tais dispositivos evidencia que o próprio STF não está vinculado às suas decisões para não impedir o desenvolvimento da Constituição Federal. Disso não decorre, contudo, que a Corte Suprema não deva respeitar seus próprios precedentes, estando mantido o dever de ampla fundamentação na hipótese de divergência da orientação até então consolidada em sua jurisprudência⁵⁴.

Da mesma forma, vê-se que os dispositivos não mencionam o Poder Legislativo, ao qual remanesce a possibilidade de superação do estabelecido nas decisões fixadas em jurisdição constitucional, bastando, para isso, a edição de emenda constitucional sobre a questão, se for o caso.

No que se refere ao efeito temporal, em regra as decisões em ADI têm efeito *ex tunc*, ou seja, retroagem ao momento do ingresso da norma inconstitucional no mundo jurídico, o que se deve ao fato de a inconstitucionalidade se situar no plano da validade, sendo nula a norma contrária à Constituição⁵⁵. Ainda assim, o artigo 27 da Lei 9.868/1999 autoriza que as decisões que declaram a inconstitucionalidade tenham eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado, desde que por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social e mediante aprovação de 2/3 dos Ministros.

1.2.2. Ação Declaratória de Constitucionalidade

Como aduzido no tópico 2.1, a ADC foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro em 1993 por obra do poder constituinte derivado⁵⁶, com o objetivo de

⁵⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*, op. cit., p. 488.

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 250.

⁵⁶ Cabe ressaltar, porém, que há entendimentos de que a ação declaratória não se trata de novidade, sendo sua precursora a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou

sacramentar eventual dúvida sobre a compatibilidade de determinada lei ou ato normativo com a Constituição Federal. Trata-se, segundo Luís Roberto Barroso, de uma ratificação da presunção de constitucionalidade de que gozam os atos normativos do Poder Público, voltada a afastar a incerteza jurídica e estabelecer uma orientação homogênea sobre a questão⁵⁷.

Embora os procedimentos aplicáveis à ADC e à ADI apresentem muitas semelhanças, há também distinções que valem ser evidenciadas.

Com relação ao objeto, o artigo 102, inciso I, alínea a da Constituição estabelece que, por meio de ADC, pode-se questionar apenas leis e atos normativos federais, ao contrário da ADI, que também abrange as normas estaduais, o que torna o cabimento da ADC mais restrito.

Ademais, para que a ADC seja cabível, o artigo 14, inciso II da Lei nº 9.868/1999 exige a comprovação, na petição inicial, de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da lei ou ato normativo, apta a abalar a presunção de constitucionalidade. Não há exigência semelhante em relação à ADI, que pode ser proposta em quaisquer casos, mesmo que não haja dúvida disseminada acerca da compatibilidade do dispositivo com a Constituição.

Em relação aos efeitos da ação declaratória, merece atenção o seu suposto caráter dúplice ou ambivalente, endossado pelo artigo 24, da Lei nº 9.868/1999 que prevê que “[p]roclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória”.

Embora a teoria do caráter dúplice seja acolhida pela lei, pela jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal⁵⁸ e por parte relevante da doutrina⁵⁹, ela merece

estadual disciplinada na EC nº 16/65. De acordo com Gilmar Mendes, “entendida a representação de inconstitucionalidade como instituto de caráter dúplice ou de caráter ambivalente, mediante o qual o Procurador-Geral da República tanto poderia postular a declaração de inconstitucionalidade da norma como defender a declaração de sua constitucionalidade, afigurar-se-ia legítimo sustentar, com maior ênfase e razoabilidade, a tese relativa à obrigatoriedade de o Procurador-Geral submeter a questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, quando isso lhe fosse solicitado” (*Jurisdição Constitucional*, op. cit., pp. 116-117).

⁵⁷ *Ibidem*, p. 276.

⁵⁸ Dentre os diversos exemplos que poderiam ser citados, destaca-se a ADI 5316 (Rel. Min. Luiz Fux, j. 21/05/2015), em que o STF afirmou a possibilidade de cumulação de pedidos típicos de ADC e ADI em uma mesma demanda.

ser avaliada com muita cautela, pois sua admissão implica o fato de a ADC e a ADI terem os mesmos efeitos práticos, o que tornaria redundante a previsão de ambas no sistema de controle abstrato de constitucionalidade.

As próprias diferenças existentes entre os dois tipos de ação de controle abstrato evidenciam a inadequação do entendimento de que a “ADC seria um ADI com sinal trocado”. Caso assim fosse, a improcedência de ação direta de inconstitucionalidade poderia implicar, por vias transversas, a declaração de constitucionalidade sem comprovação da existência de controvérsia judicial relevante ou até mesmo a declaração *in abstrato* de constitucionalidade de lei estadual pelo STF, ambas as hipóteses inadmitidas no ordenamento jurídico brasileiro.

Merece destaque, igualmente, o argumento de cunho processualístico apresentado por Georges Abboud, que alerta para o fato de que o princípio da congruência também é aplicável ao processo constitucional, de modo que, se o STF não está adstrito à causa de pedir, é obrigado a se ater ao pedido formulado por ser este o elemento que caracteriza a ação. Não sendo assim, permitir-se-á que “o tribunal, de forma transversa, inicie processo *ex officio*, porquanto pode alterar o pedido, ou seja, estabelecer nova ação”⁶⁰.

Também rechaçando o caráter ambivalente, Lenio Streck observa que não se pode atribuir os mesmos efeitos às decisões de acolhimento de inconstitucionalidade e às decisões de rejeição de inconstitucionalidade. Estas, de acordo com o autor, não têm efeito preclusivo, pois não impedem que o mesmo requerente, ou outro, venha de novo solicitar a apreciação da constitucionalidade da norma anteriormente não declarada inconstitucional. Ademais, quando o Tribunal rejeita a inconstitucionalidade, recusa um determinado sentido atribuído na ação pelo autor, e não abarca os demais sentidos que surgem em contextos diversos.

Este é também o entendimento esposado por Lucas Catib de Laurentiis, segundo o qual:

⁵⁹ Nesse sentido, pode-se citar Teori Zavascki: “[f]enômeno idêntico mas com sentido inverso ocorre no julgamento da ação declaratória de constitucionalidade: a sua procedência importa reconhecimento da constitucionalidade do preceito normativo; e a sua improcedência, a declaração da inconstitucionalidade e, portanto, da sua nulidade, com a consequente exclusão, para todos os efeitos, do ordenamento jurídico” (*Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: RT, 2001, p. 47).

⁶⁰ *Processo Constitucional Brasileiro*, op. cit., p. 421.

“(…) se o julgamento da procedência da ADC representasse a impossibilidade total de rediscussão da lei analisada, o Supremo estaria criando nesse caso uma super lei, que está imune a todo e qualquer questionamento ou à modificação de sua interpretação. Ao contrário, sempre é possível que, mesmo após a declaração da inconstitucionalidade de uma lei, o Congresso volte a editar essa norma, o que forçará o Supremo a reapreciar a questão. Mais uma prova da diversidade dos efeitos dos julgamentos: no caso da ADI, a decisão de procedência só pode ser superada por decisão política do Congresso; na ADC a declaração da constitucionalidade pode ser superada por um juiz comum que apresente novos argumentos jurídicos que fundamentem a inconstitucionalidade”⁶¹.

De fato, é essencial que o STF possa rediscutir o juízo de constitucionalidade de uma lei, já que o parâmetro de controle pode ser modificado por alterações formais ou informais do texto constitucional, neste caso por meio de mutação constitucional ou até mesmo de alteração dos membros do tribunal que modifique a posição dominante⁶². Destarte, também em relação aos efeitos distinguem-se as decisões em sede de ADC e ADI, o que põe em xeque a aduzida fungibilidade entre ambas.

Caso, porém, a evolução da doutrina e da jurisprudência permita a consolidação do entendimento de que ambas as ações têm efeitos semelhantes e são fungíveis entre si, pode-se cogitar da eliminação da ADC do ordenamento brasileiro, o que diminuiria a complexidade do nosso sistema de controle abstrato e removeria um instituto sem correspondente rigorosamente próximo no direito comparado⁶³.

1.2.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

De acordo com o artigo 102, § 2º da Constituição Federal, a ADO tem por objetivo colmatar a omissão de medida necessária para tornar efetiva uma norma constitucional. Presente no texto constitucional de 1988 desde sua redação original, a ADO foi regulamentada pela Lei federal nº 12.063/2009, que incluiu os artigos 12-A a 12-H na Lei 9.868/1999. Até então, os aspectos processuais da ação eram regidos pelas normas

⁶¹ “Supremo e o enigma do amianto” In *Jota Info*, 18 set de 2017. Disponível online: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/supremo-e-o-enigma-do-amianto-18092017>. Acesso em 13/09/2018.

⁶² SIMÃO, Calil. *Elementos do sistema de controle de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 137.

⁶³ BARROSO, Luis Roberto. *O Controle de Constitucionalidade...*, op. cit., p. 275.

aplicáveis à ADI, já que a ADO nada mais é do que um modo especial de ação direta de inconstitucionalidade⁶⁴, de forma que a ausência de previsão legal específica não foi fator de impedimento à sua utilização antes do ano de 2009.

O fenômeno da omissão está intimamente ligado ao fato de as normas constitucionais veicularem regras e princípios de caráter geral sem descer a grandes minúcias. De acordo com José Afonso da Silva, a despeito de não existirem normas constitucionais de tudo ineficazes, há aquelas que não produzem, de imediato, seus efeitos essenciais, pois dependem da edição de outras normas infraconstitucionais e infralegais (denominadas de normas constitucionais de eficácia limitada). Há, também, normas que incidem imediatamente e produzem os efeitos desejados, mas contêm conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites (são as normas constitucionais de eficácia contida)⁶⁵.

Ainda segundo José Afonso da Silva, as normas de eficácia limitada se dividem em dois grupos: (i.) as normas programáticas, que versam sobre matéria eminentemente ético-social, constituindo programas de ação social, e (ii.) as normas de legislação, inseridas na parte organizativa da Constituição⁶⁶.

Considerando que a Constituição Brasileira de 1988 contém grande quantidade de normas programáticas⁶⁷, cujos efeitos, como visto, dependem da edição de normas pelo legislador ordinário ou por outro poder do Estado, é importa que haja um mecanismo voltado à defesa dos direitos subjetivos constitucionalmente assegurados e à proteção da ordem constitucional contra omissão que afete a efetividade da norma constitucional.

⁶⁴ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade...*, op. cit., p. 305.

⁶⁵ *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 73 e 82.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 84.

⁶⁷ A respeito das normas programáticas, é importante trazer à baila as ponderações feitas por Elival da Silva Ramos a respeito do entendimento de J. J. Gomes Canotilho exposto na obra “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”. De acordo com o autor português, a omissão inconstitucional só seria verificada no caso de descumprimento de imposições constitucionais legiferantes em sentido estrito, já que, nos demais casos, inclusive no caso das normas programáticas, que não incumbem explicitamente ao legislador a edição de lei, estar-se-ia diante de um poder-dever conferido ao legislador ou ao administrador de editar o ato normativo. Discordando de tal entendimento, o ilustre Professor Titular desta Casa considera que “é certo que a vagueza e a indeterminação típicas da linguagem empregada na redação de dispositivos programáticos dificultam sobremaneira a caracterização da omissão legislativa”. Ainda assim, “diante do tempo decorrido, das circunstâncias concretas da atividade governativa e da estrutura econômica e social do País, pode-se admitir, perfeitamente, a possibilidade de se configurar uma omissão inconstitucional por demora na edição dos atos normativos necessários à implementação de normas programáticas, mesmo sabendo-se que a atividade normativa é apenas uma das atividades exigidas para a concretização das normas constitucionais” (*Controle de Constitucionalidade...*, op. cit., p. 92).

Quando a inércia é mantida por um período não razoável⁶⁸, compete ao Supremo Tribunal Federal constituir em mora o Poder Público omissivo e cientificá-lo para que adote as providências necessárias para tornar efetiva a norma constitucional impositiva do dever de legislar. Ainda que a efetividade da medida possa ser questionável, isso não justifica que se atribua ao STF competência para elaborar a norma com o fim de colmatar a lacuna técnica ou legislativa, sob pena de ferir-se gravemente o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea em nossa ordem constitucional.

Já nas hipóteses em que a mora é imputável a órgão administrativo, a decisão proferida em ADO tem natureza constitutiva e mandamental, pois não apenas constitui a autoridade em mora, mas também lhe assina o prazo de 30 dias (que pode ser maior, a depender das especificidades do caso) para a edição do ato de sua competência, sob pena de responsabilização nos planos criminal e disciplinar⁶⁹.

Conforme esclarece o artigo 12-B, inciso I da Lei 9.868/1999, a declaração da mora do Poder Público responsável pela edição do ato normativo se dá tanto na hipótese de omissão total, quando não há em absoluto norma destinada a complementar o dispositivo constitucional, quanto de omissão parcial, quando há uma norma que atenda apenas em parte os desígnios da Constituição.

Em ambos os casos, se houver excepcional urgência e relevância, será possível a concessão de medida cautelar, a qual “poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal”, conforme previsto no artigo 12-F, § 1º, da Lei 9.868/1999.

⁶⁸ Sobre o tempo considerado adequado para que se configure uma omissão inconstitucional, Jorge Miranda assevera que “o juízo de inconstitucionalidade por omissão traduz-se num juízo sobre o tempo em que deveria ser produzida a lei: nenhuma omissão pode ser descrita em abstracto, mas somente em concreto, balizada entre determinados factos, estes de sinal positivo. A ausência ou a insuficiência da norma legal não pode ser separada de determinado tempo histórico, assinalado pela necessidade de produção legislativa e cuja duração, maior ou menor, ou será prefixada – muito raramente – pela própria Constituição ou dependente da natureza das coisas (ou seja, da natureza da norma constitucional não exequível por si mesma confrontada com as situações da vida, inclusive a situação que, à sua margem, esteja, por acção, o legislador ordinário a criar). Assim, o órgão de fiscalização, sem se substituir ao órgão legislativo, tem de medir e interpretar o tempo decorrido, esse tempo que fora dado ao órgão legislativo (competente) para emitir a lei; e terá que concluir pela omissão, sempre que, tudo ponderado, reconhecer que o legislador não só podia como devia ter emitido a norma legal, diante de determinadas circunstâncias ou situações em que se colocou ou foi colocado” (*Manual de Direito Constitucional*. Tomo VI. Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 322).

⁶⁹ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade...*, op. cit., p. 311.

Cabe indagar, contudo, se a suspensão da lei parcialmente omissa, ou até mesmo a declaração de sua nulidade, é a medida mais adequada para satisfazer a vontade constitucional. Isso porque, como notado de forma percuciente por Lenio Streck, nos casos em que a norma impugnada concede um benefício incompatível com o princípio da igualdade (porque abarca apenas certa categoria de pessoas), a declaração de sua nulidade aprofundaria o estado de inconstitucionalidade, pois suprimiria o benefício concedido, em princípio adequadamente, a certos setores⁷⁰.

Por essa razão, segundo Streck, tais hipóteses demandariam uma técnica de decisão diferenciada, como, por exemplo, a declaração da inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, a declaração parcial da inconstitucionalidade sem redução do texto ou a adoção de sentenças com efeitos aditivos.

Por meio da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução do texto, pode o Tribunal limitar-se a considerar inconstitucional apenas determinada hipótese de aplicação da lei, sem alterar seu programa normativo. Tal técnica decisória, que impõe a redução do âmbito de aplicação da lei, pode ser operada igualmente mediante simples interpretação conforme à Constituição, o que justifica a proximidade entre ambas as técnicas⁷¹.

Já por meio da declaração da inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, a fim de se preservar a segurança jurídica e evitar uma situação de vazio legislativo, afasta-se a incidência do princípio da nulidade mesmo diante do reconhecimento da inconstitucionalidade da norma⁷². Tal técnica é a mais adequada aos casos de omissão total, pois, como nota Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a inconstitucionalidade por omissão não se coaduna com a sanção de nulidade. Nulidade do que não se fez?”⁷³.

⁷⁰ “Comentários ao artigo 103” In CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, pp. 1419-1420.

⁷¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1.410.

⁷² Conforme aclarado por Mariana Faraco Siqueira e Silva, a declaração da inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade difere da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução do texto por que esta leva à pronúncia da nulidade de um dos sentidos da norma, o que não ocorre com a primeira. Por outro lado, ambas se assemelham porque, em nenhum dos casos, ocorre qualquer supressão ou modificação textual do ato normativo (A Declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução do texto como técnica decisória autônoma da justiça constitucional brasileira. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, p. 107).

⁷³ “O Valor do Ato Inconstitucional em face do Direito Positivo Brasileiro” In *Revista de Direito Administrativo*, nº 230, Rio de Janeiro, out./dez. 2002, p. 224.

Com relação às sentenças aditivas, Carlos Blanco de Moraes ensina que elas fazem parte da categoria das sentenças manipulativas e têm o efeito de adicionar “a uma norma julgada inconstitucional outra parcela normativa extraída da Constituição pelo Tribunal, de forma a reparar directamente a invalidade gerada”⁷⁴. Em outra passagem, o autor esclarece que a reparação do vício também é possível por meio da junção de um segmento normativo que já esteja presente no ordenamento (e não apenas no texto constitucional) e acrescenta que “foi fundamentalmente para dar resposta à necessidade de se fixarem critérios de preenchimento de omissões relativas inconstitucionais ou de lacunas geradas pela própria decisão de inconstitucionalidade que nasceram as sentenças com efeitos aditivos”⁷⁵.

Segundo Lenio Streck, decisão de tal natureza foi proferida no caso voltado a discutir o exercício do direito de greve por servidores públicos, obstado pela ausência de lei ordinária especificando os contornos de tal prerrogativa. Visando a superar a omissão inconstitucional, o STF, na decisão dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, determinou a aplicação da Lei federal nº 7.783/1989, que trata do exercício do direito de greve na iniciativa privada, até que fosse editada norma específica sobre a questão. Veja-se que o STF não fez as vezes de legislador, já que não elaborou lei específica para reger a questão, mas sim valeu-se de uma norma já prevista no ordenamento para regular provisoriamente o tema.

Como se vê, ainda que seja possível dizer que há certa fungibilidade entre a ADI e a ADO, esta possuiu especificidades que, além de reduzir seu âmbito de cabimento, exigem que o STF confira soluções diferenciadas a fim assegurar a eficácia das normas constitucionais.

1.2.4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

A última ação que será analisada é a que apresenta maiores especificidades e, por isso, diferenças em relação à ADI.

⁷⁴ “As sentenças com efeitos aditivos” In *As sentenças intermédias da justiça constitucional*. Lisboa: AAFDL, 2009, p. 20.

⁷⁵ *As sentenças com efeitos aditivos...*, op. cit., p. 26.

Já foi dito anteriormente que o texto original da Constituição Federal previa em seu artigo 102, parágrafo único (atualmente § 1º), a apresentação da ADPF, que seria apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na forma da lei. Tal norma constitucional de eficácia limitada tornou-se plenamente aplicável somente após a edição da Lei federal nº 9.882/1999, não tendo o STF conhecido das arguições ajuizadas antes de tal marco, o que demonstra que a utilização desta ação é um fenômeno relativamente recente.

As primeiras peculiaridades da ADPF constam já no caput do artigo 1º da Lei 9.882/1999, que disciplina que a ação é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

Tal previsão evidencia que a ADPF possui âmbito de incidência específico, já que tem como parâmetro de controle os preceitos fundamentais presentes na Constituição, correspondentes aos direitos e garantias e aos fundamentos e objetivos da República⁷⁶. Esclarece, ainda, que a ação pode ter cunho preventivo, isto é, o intuito de evitar lesão aos preceitos fundamentais, ou repressivo, para cessar a lesão que esteja em curso.

A segunda característica da ADPF disposta no caput do artigo 1º é relativa ao seu objeto, os “atos do Poder Público”, que, para Daniel Sarmento, abarcam atos normativos, atos administrativos, atos jurisdicionais e até mesmo atos de particulares investidos de autoridade pública, como as concessionárias e permissionárias de serviço público⁷⁷.

Cabe asseverar que a arguição prevista na cabeça do artigo 1º é denominada de autônoma e guarda maior proximidade com as demais ações de controle abstrato previstas na Constituição, já que suscita a jurisdição constitucional abstrata do STF.

Por sua vez, a arguição prevista no inciso I, do parágrafo único, do artigo 1º foi batizada pela doutrina de incidental e é cabível em caso de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. Ao abranger os atos normativos municipais e os atos normativos anteriores à Constituição⁷⁸, a arguição incidental preencheu lacuna antes existente no sistema de

⁷⁶ MORAES, Alexandre de. “Comentários à Lei nº 9.882/99 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental” In TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudios (orgs.). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 17.

⁷⁷ “Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental” In TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudios (orgs.). *Arguição de Descumprimento...*, op. cit., pp. 92-93.

⁷⁸ Vale notar que a extensão da competência do STF para abranger atos normativos municipais e os editados antes do advento da Constituição de 1988 motivou a alegação de que o parágrafo único do artigo 1º estaria

controle de constitucionalidade brasileiro e expandiu o rol de atos sindicáveis perante o STF com o objetivo de conferir solução uniforme a controvérsias constitucionais em processos numerosos e repetidos⁷⁹.

Tanto quanto a arguição autônoma, a incidental tem como parâmetro de controle as normas constitucionais que veiculam preceitos fundamentais. Por outro lado, ela é cabível apenas em face de atos normativos, e não contra quaisquer atos do Poder Público, como a arguição autônoma. Ademais, como tal arguição exige a comprovação de controvérsia constitucional relevante, entende-se que ela pressupõe a existência de um litígio, ou seja, de uma demanda concreta já submetida ao Poder Judiciário⁸⁰.

Esta última característica permite que o controle de constitucionalidade em ADPF repercuta diretamente sobre as demandas concretas submetidas à análise da jurisdição ordinária, tanto que os artigos 5º, § 3º, e 6º, § 1º da Lei 9.882/1999 autorizam que a liminar proferida no bojo da ação suspenda o andamento de processos e os efeitos de decisões judiciais ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria discutida, bem como facultam ao relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição.

Também com relação à liminar, o artigo 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999 é explícito quanto à possibilidade de o relator proferir a decisão cautelar monocraticamente em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, o que, como visto, é adotado em sede de ADI e ADC mesmo que o artigo 10 da Lei 9.868/1999 preveja que o relator só possa proferir liminar sem o crivo do pleno durante o período de recesso.

Finalmente, vale destacar que o artigo 4º, § 1º, da lei disciplinadora da ADPF estipula que esta só será cabível quando não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade, o que denota seu caráter subsidiário. Frise-se que isto não significa que a ADPF seja cabível somente no caso de absoluta inexistência de meio voltado a prevenir ou reparar lesão a preceitos fundamentais, pois ela também pode ser manejada quando as ações disponíveis não produzirem resultado eficaz na proteção dos preceitos fundamentais.

eivado de inconstitucionalidade, porquanto tal alteração só poderia ter sido veiculada por meio de emenda ao texto constitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2231, proposta pelo Conselho Federal da OAB, mas ainda não decidida pelo STF.

⁷⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, op. cit., p. 1358.

⁸⁰ BARROSO, Luis Roberto. *Controle de constitucionalidade...*, op. cit., p. 326.

Vê-se, pois, que a ADPF possui características que ampliam e restringem sua abrangência. Dentre as características ampliativas, cita-se a possibilidade de sua utilização para a aferição de compatibilidade entre a Constituição Federal e normas municipais, normas pré-constitucionais e demais atos do Poder Público. Já dentre as restritivas, figuram o fato de utilizar como parâmetro de controle somente os preceitos fundamentais (e não qualquer norma constitucional), a sua subsidiariedade e, no caso da arguição incidental, a necessidade de demonstração de que há uma relevante controvérsia constitucional.

O fato de o cabimento da ADPF estar sujeito a mais restrições do que o da ADI colabora para que primeira seja bem menos utilizada do que a segunda, que figura como a ação mais manejada no âmbito do controle de constitucionalidade em caráter principal no Brasil.

1.3. A LEGITIMAÇÃO ATIVA CONFERIDA AOS PARTIDOS POLÍTICOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como já foi mencionado no item 1.1, uma das grandes novidades no sistema de controle de constitucionalidade previsto na Constituição de 1988 foi a ampliação da legitimação ativa para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade, necessária para democratizar a jurisdição constitucional e dar espaço às várias vozes que haviam sido reprimidas na ordem constitucional anterior.

Embora tal alteração possa parecer de menor importância se comparada à diversificação dos tipos de ação de controle de constitucionalidade, ela teve grande impacto na qualidade do controle exercido pela Corte, como bem explicitado no seguinte trecho:

“Da resposta à questão sobre quem deve propor a ação perante a Corte Constitucional dependem, em primeira linha, a garantia e a efetividade da jurisdição constitucional. Por isso, é de suma importância a decisão sobre os entes autorizados a propor o controle abstrato de normas. Uma limitação do direito de propositura poderia retirar a eficácia do controle abstrato de normas. Por outro lado, uma legitimação ampla importaria, inevitavelmente, numa sobrecarga de trabalho

para o Tribunal, com queda da qualidade de seus julgados e a obrigação de ocupar-se de questões de importância menor”⁸¹.

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro alterou-se profundamente com tal novidade, uma vez que o controle abstrato, suplantando paulatinamente o controle difuso na via incidental, cresceu em importância, impulsionado pela possibilidade de se levar diretamente à apreciação do Supremo quase todas as questões constitucionais relevantes.

A ampla legitimação, aliada à presteza e à celeridade desse modelo processual, rapidamente contribuíram para o largo uso das ações de controle abstrato. Mesmo que não se tenha conferido aos cidadãos a legitimidade para o ajuizamento de ações de controle abstrato, pela primeira vez tornou-se possível que os pleitos da coletividade fossem levados diretamente ao Supremo por intermédio de seus representantes organizados em partidos políticos, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

Com relação aos partidos políticos, o constituinte foi generoso ao estipular que basta um representante eleito no Congresso Nacional para que possam ativar a jurisdição concentrada. Na mesma esteira, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as agremiações têm legitimação universal, ou seja, prerrogativa para impugnar qualquer ato normativo, independentemente de seu conteúdo material, conforme exposto no voto do Ministro Celso de Mello, relator da Medida Cautelar na ADI 1.096.

Dentre as razões que embasaram a decisão dos Ministros, importa destacar o argumento do relator de que “as agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão social”, o que justificaria não se exigir deles a comprovação da pertinência temática.

A despeito de as entidades de classe e as confederações sindicais também serem canais de expressão relevantes para permitir a participação democrática de seus representados, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal prevê uma série de exigências para que seu direito de propositura seja reconhecido. Ademais, tais órgãos só

⁸¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*, op. cit., p. 126.

podem impugnar normas relacionadas aos seus âmbitos de atuação e aos seus objetivos institucionais (são, portanto, legitimados especiais).

Para as entidades de classe, por exemplo, a jurisprudência do STF fixou o entendimento de que, além da pertinência temática, elas devem comprovar seu caráter nacional com a demonstração de que têm afiliados em ao menos nove Estados da Federação, em analogia à Lei dos Partidos Políticos, e de que representam uma classe, caracterizada por afiliados ligados entre si pelo exercício da mesma atividade econômica ou profissional, em analogia ao artigo 920 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Para se ter ideia de como as condicionantes impostas às entidades de classe obstam o prosseguimento das ações de controle por elas ajuizadas, vale transcrever trecho do voto do Ministro Luiz Fux nos autos da ADI 4029, que traz dados objetivos a respeito da questão:

“O Ministro Gilmar Mendes, em obra elaborada em coautoria com Ives Gandra, noticia que até 28 de fevereiro de 2008 foram extintas por ilegitimidade ativa da entidade de classe 154 (cento e cinquenta e quatro) Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Op. cit. p. 175-185). Descrevendo a conjuntura por outro ângulo, Luís Roberto Barroso relata que até o final do ano de 2005 somente 34 (trinta e quatro) confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional tiveram seu direito de propositura reconhecido (O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 148-149). O quadro relatado revela um descompasso entre as aspirações democráticas da Constituição e o rigor interpretativo do Pretório Excelso”⁸².

Em sentido oposto à restrição aplicada às entidades de classe, inaugurou-se no STF um entendimento favorável à extensão da legitimidade às entidades assistenciais. Como ressaltado pelo Ministro Roberto Barroso na decisão da Medida Cautelar na ADPF 527, não se justifica mais a manutenção do entendimento de que só podem ativar a jurisdição concentrada as entidades de classe de âmbito profissional ou econômico, já que tal

⁸² Ainda a respeito do tema, o Ministro prossegue em seu voto afirmando que “À luz dessas considerações deve ser interpretado o inciso IX do art. 103, não se recomendando uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de “entidade de classe de âmbito nacional”. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada em vez de limitada, quanto mais quando a restrição decorre de construção jurisprudencial, à míngua de regramento legal. Não se deve olvidar que os direitos fundamentais, dentre eles o da participação democrática, merecem sempre a interpretação que lhes dê o maior alcance e efetividade. Recorrendo à lição de Luís Roberto Barroso, merece ser ressaltado que o fundamento para que o Judiciário possa sobrepor a sua vontade à dos agentes eleitos dos outros Poderes reside justamente na confluência de ideias que produzem o constitucionalismo democrático (Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 286). Essa a configuração de democracia deliberativa engendrada por Carlos Santiago Nino (La Constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 1997), estimulando o pluralismo do debate político, da qual não pode esta Corte descurar”.

entendimento exclui as entidades de defesa dos direitos humanos, o que dificulta sua atuação na superação da vulnerabilidade, discriminação e invisibilidade de que suas categorias são alvo.

Ocorre que, enquanto esse entendimento não se firmar no âmbito do Supremo, diversos grupos minoritários continuarão sem voz no Judiciário, o que faz dos partidos políticos um dos poucos canais de expressão e de acolhida dos pleitos de tal natureza.

Não só a possibilidade de representação dos interesses da população faz da legitimação ativa dos partidos um importante instrumento, mas também o fato de que os partidos oferecem algo que nenhum outro canal de expressão é capaz de oferecer: eles “transmitem as reivindicações apoiadas por pressões”, isto é, “o partido lança seu próprio peso nas reivindicações a que se sente obrigado a fazer eco”, de acordo com Giovanni Sartori⁸³.

Também por esses mesmos motivos — influência e legitimação universal — as agremiações partidárias são procuradas por outros grupos com interesses políticos, econômicos, profissionais e até mesmo particularistas, os quais buscam uma forma de acessar o Supremo e obter uma resposta definitiva e vinculante aos seus interesses ou do seu grupo.

Destarte, é preciso avaliar a ampla e irrestrita faculdade de ativação da Corte pelos partidos sob dois vieses: se por um lado ela permite que demandas de grupos minoritários sejam submetidas à apreciação do STF, por outro possibilita a própria mercantilização do controle abstrato de constitucionalidade, isto é, sua utilização estratégica como moeda de troca para que os partidos atinjam seus próprios objetivos.

Esse *trade-off* pautará as próximas seções do trabalho, em especial o capítulo 3, nas quais serão apresentados dados e considerações com o fim de aferir como as ações de controle foram utilizadas pelos partidos brasileiros entre os anos de 1995 e 2017.

1.4. ATRIBUTOS DO SISTEMA DE CONTROLE ABSTRATO BRASILEIRO QUE PERMITEM O USO ESTRATÉGICO DAS AÇÕES

⁸³ *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 45.

Uma vez expostas as principais características das ações de controle abstrato admitidas no sistema brasileiro (como exceção da ação direta interventiva, pelos motivos explanados no tópico 1) e as condições estipuladas para os partidos manejá-las, impende evidenciar em que medida os atributos das ações possibilitam que elas sejam um importante instrumento de estratégia política dos partidos.

Tomando por base a composição atual da Câmara dos Deputados, constata-se que há 25 partidos com representação no Congresso Nacional⁸⁴, dentre os quais seis possuem cinco Deputados eleitos ou menos⁸⁵. Portanto, dos 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral⁸⁶, apenas 10 não são legitimados a ativar diretamente a jurisdição constitucional.

A previsão constitucional de que basta ao partido ter um representante eleito para propor ações de controle confere aos minoritários um relevante poder perante o Supremo Tribunal Federal, já que com uma simples ação podem obstar leis com as quais não concordem, o que seria mais difícil no âmbito do Legislativo, em que as votações exigem a adesão de um número expressivo de Deputados.

Para se ter dimensão do poder conferido aos partidos por essa previsão, Rogério Arantes menciona o caso do Partido Social Liberal (PSL) que, embora tenha eleito apenas um representante nas eleições de 1998 e 2002, propôs 72 ADIs no período, o que equivale a 25% das ações propostas por partidos perante o STF entre 1999 e 2003. Não bastasse o elevado número de ações, elas também versaram sobre aspectos controversos e sensíveis, como a lei estadual que permitia o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e leis que restringiam o comércio de armas de fogo⁸⁷.

Vale mencionar que, segundo a jurisprudência atual do STF, basta que o partido comprove contar com representantes no Congresso Nacional na data da propositura da ação, de modo que a perda posterior da representação não conduz mais à extinção do processo por ilegitimidade ativa *ad causam*. Com isso, conferiu-se mais segurança às ações

⁸⁴ Referida composição partidária da Câmara refere-se ao mês de outubro de 2018, o que não reflete o quadro da 55ª Legislatura como um todo, devido à migração partidária dos Deputados. Dados coletados em <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias>. Acesso em 03/10/2018.

⁸⁵ São eles: Avante (5), Patriotas (5), PHS (4), PV (3), Rede (2) e PPL (1).

⁸⁶ Dados coletados em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 03/10/2018.

⁸⁷ *Constitutionalism, the expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil*, op. cit., p. 243.

de partidos minoritários para atingir um resultado final, ainda que no meio tempo o partido perca sua representação congressional.

Além da ampla permissividade do critério considerado para conferir legitimação ativa aos partidos, é de extrema importância o fato de que as decisões proferidas no âmbito da jurisdição constitucional têm efeitos *erga omnes*, vinculantes e, em geral, *ex tunc*. Vale lembrar que até mesmo as cautelares em sede de ADI podem ter efeitos retroativos e repristinatórios, nos termos do artigo 11, §§ 1º e 2º, da Lei 9.868/1999. Logo, com uma única medida é possível o atingimento de particulares, dos órgãos do Poder Judiciário, exceto o STF, e da Administração Pública, bem como a retomada do *status quo ante*.

Conquanto o proferimento de decisão final nas ações de controle demande um procedimento alongado, é possível a obtenção de decisão liminar que imediatamente suspenda a aplicação da lei objurgada. Como aduzido, não raro as liminares são deferidas monocraticamente, o que possibilita que a decisão de apenas um ministro seja suficiente para obstar a produção de efeitos de uma norma legal.

A despeito do caráter precário das liminares, em geral elas permanecem vigentes por tempo considerável até que sejam confirmadas ou derrubadas por uma decisão de mérito. De acordo com os dados reunidos no Relatório “*O Supremo e o Tempo*”⁸⁸, integrante do projeto “*Supremo em Números*” da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, levando em consideração todos os tipos processuais em trâmite no STF, calculou-se que as liminares têm duração média de 653 dias (ou seja, pouco mais de 1 ano e meio). Essa estimativa, porém, é em muito superada no caso das ADIs, ADCs e ADPFs, nas quais as decisões liminares duram, em média, 6,1, 5,2 e 2,3 anos, respectivamente.

Esse tempo é mais do que suficiente para criar uma situação de quase estabilidade das liminares deferidas ou parcialmente deferidas e permite, ainda que de forma não permanente, o rápido atingimento dos interesses veiculados no bojo da ação de controle abstrato.

Em verdade, considerando o tempo médio de duração das liminares proferidas nas ADIs, é possível até mesmo apontar que, em alguns casos, a suspensão de ato legislativo federal ou estadual por mais de seis anos conduz à perda de sua eficácia social, já que,

⁸⁸ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P.. *III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014, p. 40. Disponível online: <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>. Acesso em 04/10/2018.

como apontado por Tércio Sampaio Ferraz Júnior, “se a norma ficar sem observância e sem aplicação por longo tempo, entra em desuso, podendo-se falar na perda de seu sentido normativo”⁸⁹.

Outro fator que favorece a utilização estratégica das ações de controle abstrato pelos partidos políticos é que os requisitos formais que devem ser atendidos pelo proponente são relativamente simples, quando comparados com outras ações das quais os partidos podem se valer. Assim, no caso das ADIs, por exemplo, os artigos 3º e 4º da Lei 9.868/1999 exigem apenas que a petição inicial indique (*i.*) o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos de cada impugnação; e (*ii.*) o pedido, com suas especificações. Ademais, a ação precisa ser instruída com procuração subscrita por advogado e com poderes específicos para impugnar o ato normativo que se pretende fulminar com a inconstitucionalidade.

A ausência de complexos requisitos formais para o cabimento das ADIs, a possibilidade de se voltarem contra quaisquer leis e atos normativos federais e estaduais e de utilizarem como parâmetro de controle todas as normas constitucionais permitiram que tais ações se tornassem o mecanismo central de controle abstrato de constitucionalidade no Brasil. Tanto é assim que, por meio de tais ações, são levadas à apreciação do STF os casos de maior repercussão, segundo apontado na pesquisa realizada por Diana Kapiszewski, que apurou que, no período de 1985 a 2004, dos 55 temas com maior relevância política apreciados pelo STF, 30 foram no bojo de ações dessa natureza⁹⁰.

Por todos esses elementos, vê-se que os partidos contam com um poderoso instrumento de atuação, que lhes permite não apenas influir nos rumos de determinada política pública, mas também na própria relação entre os Poderes.

Nesse cenário, o próximo capítulo terá o intuito de explorar as razões que motivam os partidos a propor ações de controle e os resultados que podem atingir com a medida, a fim de compreender a estratégia por trás de tal modo de atuação.

⁸⁹ *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 199.

⁹⁰ KAPISZEWSKI, Diana. “Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition” In HELMKE, Gretchen; RÍOS FIGUEROA, Julio (eds.). *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 156.

1.5. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

No presente capítulo, buscou-se demonstrar as alterações sofridas pelo sistema brasileiro de controle de constitucionalidade desde sua concepção, na Constituição Brasileira de 1891, até o presente. Um dos principais objetivos foi demonstrar que, ao modelo original de tipo difuso, foram adicionados elementos inerentes ao modelo concentrado, fenômeno que se denominou de “objetivação” do controle de constitucionalidade.

Em tal análise evolutiva, deu-se maior ênfase às características da atual Constituição Federal de 1988, para compreender as razões que influenciaram o *design* do sistema controle de constitucionalidade nela previsto e para demonstrar as causas e efeitos da significativa expansão dos instrumentos judiciais e dos legitimados a ativar diretamente o Supremo Tribunal Federal.

Com o intuito de evidenciar como as ações de controle abstrato de constitucionalidade podem ser usadas de forma estratégica, foram expostas as principais características das ADIs — o objeto, as formalidades que devem ser atendidas pela petição inicial, a possibilidade de se proferir medidas cautelares em seu bojo, a admissibilidade de *amicus curiae* e seus efeitos. A partir de tais elementos, e de forma comparativa, foram abordados igualmente os atributos da ADC, da ADO e da ADPF.

Em seguida, discutiu-se a legitimação ativa conferida aos partidos políticos, abordando-se inicialmente as razões e consequências da ampliação do rol de legitimados e a importância da ativação das Cortes por associações como partidos, entidades de classe e sindicatos. Expôs-se, ainda, que a flexibilidade do critério a ser preenchido pelos partidos para que adquiram legitimação ativa (basta um representante eleito no Congresso Nacional) confere relevante poder a um grande número de agremiações (dentre as trinta e cinco atualmente registradas, apenas dez não preenchem o critério).

Finalmente, unindo os dois temas elencados, isto é, as características das ações de controle e a relativa facilidade para os partidos as manejarem, procurou-se esclarecer porque essa tática pode servir ao atendimento dos interesses políticos.

O principal objetivo do capítulo, portanto, foi apresentar elementos que demonstrassem que as ações de controle e, em especial, as ações diretas de

inconstitucionalidade, são importantes ferramentas do arsenal à disposição dos partidos porque, ao mesmo tempo em que seu manejo é simples e demanda poucos esforços, seus efeitos têm amplo alcance, são irreversíveis e relativamente céleres.

2. ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA ESFERA DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO: FERRAMENTAS E TÁTICAS

2.1. OS PARTIDOS PERANTE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

2.1.1. Os partidos políticos no governo: a formação das coalizões partidárias

Os partidos políticos exercem diversos papéis no sistema representativo, cada qual com suas peculiaridades, o que demonstra que a pretensão de estudá-los sob um único viés impede a compreensão das nuances específicas das atividades por eles exercidas. Tal fato motivou V. O. Key Jr., em sua obra mais relevante publicada em 1942, a sugerir uma análise tripartite, voltada a estudar os partidos no eleitorado, os partidos como organização e os partidos no governo⁹¹.

Seguindo a doutrina de Key Jr., Luciana Fernandes Veiga bem resumiu as principais funções desenvolvidas por cada faceta do partido:

“As funções dos partidos entre os eleitores seriam educar os cidadãos, mobilizá-los para a participação, criar símbolos para identificação e fidelidade e simplificar a escolha do voto. Enquanto organizações, os partidos deveriam recrutar as lideranças para a ocupação dos governos, treinar a elite política, articular e agregar interesses políticos. Uma vez no governo, os partidos teriam o papel de organizar o governo, atentos à necessidade de criar a sua sustentação com a maioria no Poder Legislativo, organizando os dissidentes e os opositores.

⁹¹ O autor define brevemente as três principais funções dos partidos no seguinte excerto: “A fundamental difficulty about the term ‘political party’ is that it is applied without discrimination to many types of groups and near-groups. (...) Within the body of voters as a whole, groups are formed of persons who regard themselves as party members. The Democratic group and the Republican group are mobilized only on election day, but in the intervals between elections the members of each group – or many of them – react in characteristic ways to public issues. Party in this sense of ‘party-in-the-electorate’ is an amorphous group, yet has a social reality. In another sense, the term ‘party’ may refer to the group of more or less professional political workers. The Republican committee, the Republican state central committees, the Republican county chairman, and all the men and women who do the work of the political organization constituted a ‘group’ more or less separate and apart from the party-in-the-electorate, but not necessarily independent of it. At times, party denotes groups within the House that acts with high solidarity on many matters. Similarly, the Republican Senators from a party group. At times, there may be a ‘party-in-the-government, including the President, groups of his party in both House and Senate, and the heads of executive departments. We tend always to speak as if there were such a group which could be held accountable for the conduct of government” (*Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964, pp. 163-165).

Como mandatários, os partidos teriam que pôr em prática suas propostas de políticas públicas, controlar o desempenho da administração e assumir as responsabilidades pelas ações do governo”⁹².

Neste trabalho, interessa focar a atuação dos partidos no governo, isto é, após a assunção do poder por meio das eleições, dado que apenas os partidos que elegem representantes têm legitimidade para ativar diretamente a jurisdição constitucional por meio das ações de controle de constitucionalidade.

Os partidos no governo — seja os que integram a base de sustentação do presidente no Congresso Nacional, seja os que lhe fazem oposição — são essenciais para a organização do processo decisório e para garantir a governabilidade. Como é inviável que o Executivo negocie individualmente com cada um dos 594 parlamentares ou que todos eles tenham direito à palavra nas sessões das Casas Legislativas, os partidos e, sobretudo, os líderes partidários, figuram como atalhos informacionais e comunicacionais, que permitem que decisões sejam tomadas de forma mais ágil e sistematizada.

Tanto é assim que, segundo Peter Mair, a principal função dos partidos atuais, que para ele se encontram totalmente desenraizados da sociedade, é a organização do parlamento e do governo. Nas palavras do autor:

Em tais sistemas há que começar por formar governo, normalmente por meio de negociações de coligação; seguidamente, há que distribuir as responsabilidades do governo pelos diferentes departamentos ou ministérios; e, uma vez formado o governo, a sua permanência no poder requer um apoio mais ou menos disciplinado dentro do parlamento. Nada disto parece possível sem a autoridade e as capacidades organizativas dos partidos políticos. Além disso, e mesmo para lá dos sistemas convencionais de governo parlamentar, os partidos parecem ser igualmente necessários, na prática, para a organização dos procedimentos legislativos, o funcionamento das comissões legislativas e os acordos diários sobre a agenda legislativa⁹³.

Na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno (Resolução nº 17/1989) leva em consideração a filiação partidária para a organização de seus membros e dispõe que eles sejam “agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes

⁹² “Os partidos políticos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002” In *Opinião Pública*. Campinas, vol. 13, nº 2, nov./2007, p. 342.

⁹³ “Os Partidos Políticos e a Democracia” In *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), Lisboa, 2003, pp. 284-285.

escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara” (artigo 9º). O § 4º do dispositivo explicita que “[o] Partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra”.

Como se vê, os partidos (a depender de sua representação) ou Blocos Parlamentares devem eleger um líder que os represente nas negociações e votações. Vale mencionar, também, que o Presidente da República pode indicar Deputados para exercerem a Liderança do Governo, composta de um Líder e de quinze Vice-Líderes, de acordo com o artigo 11 do Regimento, o que lhe confere um canal de comunicação mais eficaz dentro da Casa do Povo.

O Regimento confere aos líderes importantes prerrogativas institucionais, como nomear e destituir membros de Comissões, nomear relatores de projetos, incluir e retirar projetos da pauta do Congresso, requerer que uma tramitação tenha caráter de urgência, orientar o voto de sua bancada no Plenário e negociar demandas junto ao Executivo, conforme apontado por Carlos Pereira e Bernardo Mueller⁹⁴.

Às prerrogativas mencionadas pelos autores⁹⁵, somam-se ainda as seguintes, previstas igualmente na norma regimental:

- (i.) indicar membros para a composição da Mesa (art. 8º, § 1º e 10, inciso V);
- (ii.) fazer uso da palavra nas sessões ordinárias (art. 10, inciso I; 66, §1º e 89);
- (iii.) auxiliar o Presidente da Câmara a organizar a agenda com as proposições a serem apreciadas no mês subsequente (art. 117, inciso I, alínea ‘s’);
- (iv.) incluir automaticamente na ordem do dia proposta que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a qual deverá ser discutida e votada imediatamente (art. 155);
- (v.) requerer o destaque para votação em separado (art. 161, inciso I);

⁹⁴ “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a Conexão Eleitoral no Brasil” In *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003, p. 739.

⁹⁵ As prerrogativas mencionadas por Pereira e Mueller encontram previsão nos seguintes artigos do Regimento Interno da Câmara: nomeação de membros das Comissões – artigos 10, inciso VI; 28 e 33, § 1º; requerimento de urgência – artigo 154, inciso II; retirar projeto da pauta – artigos 177 e 193; orientar voto da bancada – artigo 10, inciso IV e 192, § 2º.

- (vi.) requerer que a votação de um determinado tema ocorra pelo processo nominal ou por escrutínio secreto, em vez de ocorrer pelo processo simbólico, que é utilizado para as votações em geral (art.185, § 3º e 188, inciso II).

Tais poderes são indispensáveis à organização dos trabalhos rotineiros que marcam o processo legislativo, e, ao mesmo tempo, conferem aos líderes partidários a possibilidade de encaminhar os trabalhos de acordo com os interesses das agremiações a que pertencem.

Contudo, a centralidade da figura dos líderes não é capaz de eliminar completamente comportamentos individualistas dos parlamentares, tampouco de superar as dificuldades advindas da grande fragmentação partidária na Câmara dos Deputados.

O individualismo, embora seja mais reduzido na arena legislativa do que na arena eleitoral, é fortemente incentivado pelo federalismo e localismo, que operam como forças centrífugas relevantes. A prova disso é que os parlamentares, em geral, votam em desconformidade com as propostas e decisões do partido quando elas contrariam claramente as necessidades de sua região, isto é, de seu reduto eleitoral⁹⁶.

A fragmentação partidária, por sua vez, gerada pela presença de um número elevado de partidos no Congresso Nacional (25 atualmente, como já aduzido no item 1.4 deste trabalho), dificulta a obtenção de consensos mínimos em torno de políticas nacionais, o que é essencial para a aprovação das leis que as instituirão.

Diante de tais fatores (individualismo e fragmentação), a governabilidade depende em grande dose do Presidente da República, que é figura central no sistema de governo brasileiro e dotada de relevantes poderes.

Dado que o Presidente é, geralmente, oriundo de partido que não congrega a maioria no Congresso Nacional, a sustentabilidade de seu governo requer a articulação de uma coalizão de partidos que lhe permita reunir um número de membros superior àquele

⁹⁶ De acordo com Leany Ramos e Paolo Ricci, dados coletados em uma série de entrevistas feitas com os parlamentares brasileiros em épocas diferentes entre os anos de 1997 e 2009 relevam que “quando há um conflito entre as necessidades da região do político e as posições partidárias, a maioria das vezes os políticos votam de acordo com as necessidades da região e não com o partido”. Essa foi a resposta dada por 63,5% dos parlamentares entrevistados em 1997; 65,8% dos entrevistados em 2001; 65,7% dos entrevistados em 2005 e 70,6% dos entrevistados em 2009 (“Individualismo e Partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições” In POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011, p. 219).

que seria necessário para a aprovação de uma lei. Para que isso seja possível, por vezes é necessário formar coalizões desconexas, isto é, compostas por partidos ideologicamente diferentes entre si e até mesmo com o partido do presidente.

Por tal razão, tão importante quanto a formação da coalizão é seu gerenciamento, que exige a utilização de mecanismos políticos, como o controle de agenda, gastos clientelistas e o uso seletivo das prerrogativas presidenciais — a chamada “caixa de ferramentas do Executivo” — com o objetivo de fortalecer os instáveis agrupamentos⁹⁷ e superar o desinteresse dos membros do Congresso nas legislações de alcance nacional⁹⁸.

As prerrogativas contidas na Constituição Federal de 1988 que conferem ao Presidente o poder de agenda são muito bem descritas por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo no seguinte excerto:

“Os constituintes preservaram as vantagens institucionais que o regime militar havia dotado ao Poder Executivo. **Nas áreas de maior interesse**, como tributação, orçamentação, regulamentação e alterações na estrutura de cargos, salários e gratificações do funcionalismo público e da burocracia nomeada, **o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de propor legislação**. O Executivo conta também com uma poderosa arma para alterar unilateralmente o *status quo* legal: **as medidas provisórias**, cuja entrada em vigor é imediata, mesmo que precise ser validada pelo Legislativo dentro de um período determinado. No caso da legislação orçamentária, ainda mais importante do que a prerrogativa da iniciativa são as **limitações impostas ao poder de emenda do Congresso** que, em última análise, só pode remanejar verbas alocadas em investimento, dado que as receitas são estimadas pela proposta original e os gastos destinados a pessoal, custeio e pagamento da dívida não podem ser cortados”⁹⁹ (destacou-se).

A tais prerrogativas, soma-se ainda a possibilidade de o Presidente requerer que os projetos de sua iniciativa sejam apreciados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em até cem dias. Esgotado o prazo, determina-se o sobrestamento das demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (nos termos do artigo 64, §§ 1º a 4º, da Constituição).

⁹⁷ POWER, Timothy J. “O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros” In POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo...*, op. cit., pp.137-138.

⁹⁸ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 200.

⁹⁹ “Poder de Agenda e Políticas Substantivas” In INÁCIO, Lucio Rennó (coord.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77.

Tão relevante quanto é a possibilidade de o Presidente vetar total ou parcialmente os projetos aprovados pela Câmara e pelo Senado. Embora o Congresso Nacional possa derrubar o veto, precisa dos votos da maioria absoluta dos Deputados e Senadores presentes, em escrutínio secreto (conforme disposto no artigo 66, §§ 1º e 4º)¹⁰⁰, o que dificulta a superação do veto presidencial.

As mencionadas prerrogativas conferidas ao Presidente da República possibilitam que ele não apenas controle a agenda do Congresso Nacional, mas também angarie apoio dos parlamentares com tendências individualistas por meio das estratégias usadas na elaboração e alteração do orçamento e da distribuição de benefícios paroquiais, conhecidos como *pork barrel*.

Para tanto, o Presidente lança mão de sua influência na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), pois o Executivo é o responsável pela estimativa do total de receitas e pela estipulação das despesas para o exercício fiscal subsequente com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dos demais órgãos públicos.

O projeto da referida lei deve ser enviado até o dia 30 de agosto de cada exercício ao Congresso Nacional, o qual terá pouco mais de três meses para analisá-lo e emendá-lo, primeiramente por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e, em seguida, pelo Plenário, em sessão conjunta¹⁰¹.

Mesmo após a aprovação da LOA, é possível modificá-la por meio da previsão de créditos adicionais. Quando tais créditos são suplementares, ou seja, apenas redistribuem recursos sem implicar a criação de novas despesas, podem ser autorizados por Decreto do Poder Executivo. Por outro lado, quando os créditos são especiais ou extraordinários¹⁰², é necessário o envio de um projeto de lei ao Congresso, que irá analisá-lo por meio da

¹⁰⁰ SANTOS, Fabiano. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira” In *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível online: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20/10/2018.

¹⁰¹ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro” In *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21/10/2018.

¹⁰² Créditos especiais são aqueles que requerem mudanças que ultrapassam o limite da LOA por preverem projetos inteiramente novos. Os créditos extraordinários, por sua vez, são aqueles voltados a suprir necessidades urgentes e não previstas.

mencionada Comissão Mista, a qual não poderá alterar a destinação dos recursos nem sua soma total¹⁰³.

Como se vê, em tal processo os parlamentares têm a possibilidade de influir por meio de emendas (individuais ou coletivas) ao projeto da LOA e ao projeto de lei que institui aos créditos adicionais. Porém, nada garante que os projetos, uma vez aprovados e sancionados, sejam implementados pelo Presidente da República, que detém o poder discricionário de execução do orçamento anual.

Essa prerrogativa presidencial possibilita a negociação com os parlamentares, que, quando votam em projetos de interesse do governo, podem ser recompensados com a autorização da execução de emendas por eles propostas a fim de beneficiar suas bases eleitorais (e, conseqüentemente, aumentar as chances de serem reeleitos)¹⁰⁴.

Além da execução das emendas orçamentárias de seu interesse, os parlamentares podem igualmente ser agraciados com a nomeação para postos nos Ministérios ou outros órgãos de relevância no Poder Executivo, o que lhes permite participar diretamente da coalizão governamental e influir em primeira mão na formulação de políticas públicas, lhes conferindo poder, visibilidade e notoriedade ainda maiores¹⁰⁵.

Como se vê, a figura dos partidos é essencial na construção das estratégias de governo tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no do Poder Legislativo, sendo que em cada esfera os representantes têm um arsenal específico de medidas à disposição para possibilitar que o processo político atenda, na medida do possível, seus interesses (particularistas e também partidários).

O quadro acima descrito — que revela a simbiose entre os partidos e o Estado, uma vez que a detenção de cargos estatais e a execução das emendas orçamentárias conferem aos membros dos partidos prestígio e popularidade — denota que os partidos

¹⁰³ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico...*, op. cit.

¹⁰⁴ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico...*, op. cit.

¹⁰⁵ RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime” In *Political Research Quarterly*, vol. 64, nº 2, jun./2011, pp. 323-334. Disponível online: <https://cepesp.fgv.br/pt-br/node/282>. Acesso em 21/10/2018.

brasileiros se aproximam do tipo ideal denominado por Peter Mair e Richard S. Katz de “partido cartel” (*the cartel party*)¹⁰⁶.

Segundo os autores, o surgimento de partidos cartel foi um efeito do declínio da participação e do envolvimento dos cidadãos nas atividades políticas, o que representou um forte revés financeiro aos partidos, já que suas receitas advinham principalmente das contribuições dos filiados. Por isso, tornou-se necessário que os partidos procurassem outras fontes recursos, tendo o Estado se tornado a principal delas.

Assim, para garantir sua participação no governo, certos partidos representados no Poder Legislativo tendem a cooperar com qualquer sigla que esteja no comando do Poder Executivo, ainda que não estejam com ela alinhados em princípio. Essa união dá origem ao “cartel” dos partidos, que têm em comum a necessidade de garantir meios de sobreviver e se manter no poder e, ao mesmo tempo, barrar a ascensão de *outsiders* por meio de restrições legais (como cláusulas de barreira, restrições ao direito de antena e ao recebimento de recursos do fundo partidário).

Porém, como se demonstrará a seguir, tais táticas se alteram significativamente no caso dos partidos que também compõem o governo, porém não sua base aliada — os partidos que fazem a oposição legislativa — os quais, por não contarem com as benesses concedidas aos partidos da coalizão governamental, precisam utilizar habilmente as normas constitucionais, legais e regimentais para cumprir suas funções e garantir sua sobrevivência.

2.1.2. Os partidos políticos na oposição: obstrução e contestação no âmbito da Câmara dos Deputados

De acordo com Norberto Bobbio *et al*, o termo “oposição” pode ser utilizado para definir a união de pessoas ou grupos que objetivam fins contrastantes com os fins

¹⁰⁶ Os partidos-cartel são definidos pelos autores da seguinte forma: “Hence we see the emergence of a new type of party, the cartel party, characterized by the interpenetration of party and state, and also by a pattern of inter-party collusion. In this sense, it is perhaps more accurate to speak of the emergence of cartel parties, since this development depends on collusion and cooperation between ostensible competitors, and on agreements which, of necessity, require the consent and cooperation of all, or almost all, relevant participants (“Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” In *Party Politics*, vol. 1, nº 1, 1995, p. 17).

identificados e visados pelo grupo ou grupos detentores do poder econômico ou político. Mais especificamente, no contexto do regime liberal-democrático, o termo remete diretamente à oposição parlamentar, exercida por partidos políticos, cuja origem remonta à Inglaterra do século XVIII¹⁰⁷.

Sem olvidar a importância da oposição feita por grupos organizados no seio da sociedade civil e até mesmo pelas agremiações partidárias à margem do poder (as quais continuam com a importante função de mobilização do eleitorado), é no âmbito do Parlamento que os partidos têm instrumentos mais numerosos e eficazes para se contrapor à política governamental.

Em qualquer regime democrático, é indispensável que os partidos que não compõem a base aliada tenham liberdade para discordar do governo, a fim de limitar e controlar, de forma crítica, o poder da maioria, mediante o exame da legitimidade da atividade legislativa e a defesa dos direitos das minorias dissidentes, funcionando, assim, como alternativa política¹⁰⁸.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 não dispõe explicitamente sobre o direito de oposição, tal como as Constituições portuguesa¹⁰⁹ e colombiana¹¹⁰, mas contém dispositivos que visam a permitir seu exercício na esfera legislativa. É o caso do artigo 58, que assegura a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares nas Comissões permanentes ou temporárias (§1º), nas Comissões Parlamentares de Inquérito

¹⁰⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. “Verbete ‘Oposição’” In *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1998, pp. 846-847.

¹⁰⁸ *Idem, ibidem*, p. 848.

¹⁰⁹ “Artigo 114. (Partidos políticos e direito de oposição) 1. Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e direto, de acordo com a sua representatividade eleitoral. 2. É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei. 3. Os partidos políticos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo gozam, designadamente, do direito de serem informados regular e diretamente pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, de igual direito gozando os partidos políticos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e em quaisquer outras assembleias designadas por eleição direta relativamente aos correspondentes executivos de que não façam parte”.

¹¹⁰ Artigo 112: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación”.

(§ 3º) e na Comissão representativa do Congresso Nacional que atua durante o período de recesso (§4º).

Lilian Emerique acrescenta, ainda, que há uma multiplicidade de mecanismos e de princípios concretizadores do direito de oposição no texto constitucional, como o princípio democrático, o da cidadania e do pluralismo político (artigo 1º, *caput* e incisos II e V), o princípio da maioria (artigo 47), a competência de fiscalização e controle do Congresso Nacional (artigo 49, inciso X), as prerrogativas parlamentares (artigo 53) e a obrigatória presença dos líderes da minoria no Conselho da República (artigo 89, incisos IV e V)¹¹¹.

Tais previsões, conquanto importantes, não suprem a necessidade de se constitucionalizar o livre exercício da oposição, que é tão relevante em regimes democráticos como o direito de participação, segundo Robert Dahl¹¹². Na ausência de normas constitucionais, a regulamentação do funcionamento da oposição ficou relegada às normas regimentais do Congresso Nacional, as quais não têm a mesma rigidez das primeiras, o que torna o direito de contestação pública mais vulnerável a alterações e supressões.

De todo modo, as regras *interna corporis* da Câmara do Deputados preveem um arsenal considerável de instrumentos à disposição da oposição, que possibilitam às minorias contestar, emendar e, por vezes, até mesmo obstar as propostas da maioria governista.

O uso adequado desses instrumentos pelos opositoristas permite-lhes, ainda, manejar o tempo, recurso escasso e fundamental às estratégias de governo, haja vista que o momento em que determinado tema é discutido e votado pode ser fundamental para sua aprovação. Permite, ademais, influenciar o modo como a sociedade avalia a atuação do governo (que pode ser considerada negativa, na hipótese de atrasos na aprovação de leis e políticas públicas essenciais)¹¹³.

¹¹¹ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. “Democracia e o direito de oposição política” In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 14, out/dez 2006, pp. 208-210.

¹¹² Conforme Robert Dahl, “é indispensável dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de ‘participar’; é despido de boa parte do significado que tem em um país onde existe contestação pública” (*Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 2005, p. 29).

¹¹³ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. “Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010” In *Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Brasília, 2014, pp. 12-13.

Dentre os recursos procedimentais que permitem a intervenção no processo decisório, os principais estão relacionados ao processo de votação das proposições.

De acordo com o artigo 47 da Constituição Federal, as deliberações somente têm início quando presente a maioria absoluta dos membros do Casa Legislativa (isto é, ao menos 257 Deputados). A fim de não ultrapassar o número de faltas permitido pelo artigo 55, inciso III, da Constituição (correspondente à terça parte das sessões ordinárias), os Deputados podem comparecer à sessão e mesmo assim declararem-se em **obstrução parlamentar legítima**, nos termos do artigo 82, § 6º, do Regimento¹¹⁴, hipótese em que sua presença na sessão não será computada para fins de atingimento do quórum mínimo de votação.

Há, ainda, a tática de se requerer que a votação não seja feita pelo processo simbólico, como é a rega, mas sim pelo **processo nominal**, nos termos do artigo 185, § 3º do Regimento. No processo simbólico não há registro individual de votos e o Presidente da Casa afere a posição dos presentes por meio da solicitação de que os favoráveis permaneçam sentados. Já no processo nominal, os Deputados votam individualmente por meio do sistema eletrônico, registrando “sim”, “não” ou “abstenção”.

Graças ao advento do sistema eletrônico, a votação nominal não demanda longo tempo, exceto se o sistema apresentar defeito, caso em que os votos deverão ser colhidos oralmente. Ainda assim, a dispersão dos parlamentares pode impor delongas na votação. Não raro, após o registro da presença na sessão, os Deputados dirigem-se aos seus gabinetes e até mesmo aos Ministérios, sendo necessário aguardar seu retorno ao Plenário para que a votação tenha início. Embora o trajeto não seja longo, há casos em que os Deputados intencionalmente o percorrem a passos lentos, prática que foi apelidada no Japão de *Cow's Pace*, *Cow Walking* ou *Snail's Pace*, em alusão ao ritmo lento com que a vaca e a lesma se movem¹¹⁵.

Disponível online: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22097. Acesso em 29/10/2018.

¹¹⁴ Artigo 82. *omissis* (...) § 6º A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima, assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas Lideranças e comunicada à Mesa

¹¹⁵ RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009, p. 98.

Além do aspecto temporal, o requerimento de votação nominal pode ser estratégico na medida em que expõe o modo como cada Deputado vota, tornando pública sua adesão a determinada política governista. Especialmente no caso de propostas polêmicas, a prática pode até mesmo incentivar os integrantes da base aliada a repensar seu voto, caso os custos da defecção sejam menores do que os da adesão¹¹⁶.

Ainda em relação ao processo de votação, os Deputados podem requerer sua **verificação** na hipótese de incerteza sobre o resultado da votação simbólica ou sobre a efetiva existência de quórum mínimo para as deliberações. Neste caso, a nova votação deverá ser feita pelo processo nominal, nos termos do artigo 186, inciso III do Regimento, o qual terá todas as vicissitudes já apresentadas acima.

Outro recurso importante na deliberação das proposições legislativas é o uso do “**destaque**”, um instrumento regimental concebido principalmente para promover a apreciação apartada de determinado artigo ou emenda após a votação do texto principal. É uma forma de evitar que os pontos de um projeto sobre os quais não haja consenso impeçam a aprovação dos demais pontos.

Além do citado destaque para votação em separado, o artigo 161, do Regimento, prevê outros três tipos de destaque: **(i.) supressivo simples**: visa suprimir parte de uma proposição. Processa-se de forma oposta à do destaque para votação em separado, pois enquanto naquele a parte suprimida é, desde logo, retirada do texto principal, só voltando a integrá-lo se for aprovada separadamente, no caso do destaque simples, a supressão só será feita se a matéria destacada for efetivamente rejeitada em votação posterior à do texto principal; **(ii.) para constituição de um projeto autônomo**: espécie de destaque incidente sobre emenda ou sobre parte de proposição, visando transformá-la em um projeto independente, que deverá tramitar como proposição nova a partir da aprovação do destaque; **(iii.) de emenda**: incidente sobre emenda de proposição, visando sua votação em apartado do grupo ao qual pertença¹¹⁷.

O destaque torna as votações mais lentas porque cada parte destacada exige uma nova votação. No caso dos destaques de bancada de 75 deputados ou mais, por exemplo,

¹¹⁶ BEZERRA, Gabriella Maria Lima. *A Oposição no Presidencialismo Brasileiro: Padrões Institucionais e Práticas Políticas*. Artigo apresentado no 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013, p. 6.

¹¹⁷ Definições constantes do Glossário da Câmara dos Deputados, disponível online: <http://www2.camara.leg.br/glossario>. Acesso em 29/10/2018.

em geral quadriplica-se a quantidade de votações para uma determinada proposição¹¹⁸, já no caso do destaque individual, a dilação é ainda maior, pois o requerimento precisa passar por duas votações — a primeira, para sua admissão, e a segunda, para julgar seu conteúdo.

O destaque também é útil para expor posições individuais dos parlamentares, já que a parte destacada é votada separadamente, e o eleitor fica sabendo como se comportou o parlamentar. Ademais, permite a aliança pontual dos partidos, que podem votar unidos em alguns pontos sobre os quais concordem.

No que tange aos **procedimentos**, o Regimento Interno prevê uma miríade de requerimentos que podem obstar ou alongar as discussões das proposições incluídas na Ordem do Dia, o que potencializa o poder de obstrução. De acordo com Lourimar Rabelo-Santos, o pacote de procedimentos é geralmente usado na seguinte ordem¹¹⁹:

(1.) Retirada da proposição da Ordem do Dia: Admitida nos artigos 83, parágrafo único, inciso II, alínea “c” e 101, inciso I, alínea “a”, nº 1, do Regimento Interno;

(2.) Adiamento da discussão: Prevista nos artigos 101, inciso I, alínea “a”, nº 2, e 177, do Regimento. Será permitido o adiamento por prazo não superior a dez sessões e mediante requerimento assinado por Líder, Autor ou Relator e aprovado pelo Plenário. Caso se trate de proposição em regime de urgência, o pedido só será apreciado se for apresentado por um décimo dos membros da Câmara ou Líderes que representem esse número, e o prazo não poderá exceder a duas sessões;

(3.) Discussão por partes: Prevista nos artigos 101, inciso I, alínea “a”, nº 2; 174, § 3º; e 178, § 3º do Regimento. Em tal caso, será lícito que o deputado fale, na discussão de cada uma das partes, pela metade do prazo previsto para o projeto como um todo, e o encerramento de cada parte só poderá ser pedido depois de terem falado, no mínimo, dois oradores;

¹¹⁸ Vale esclarecer que, nos termos do artigo 161, § 2º, do RICD, “[i]ndependerá de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de Partido, observada a seguinte proporcionalidade: - de 05 até 24 Deputados: um destaque; - de 25 até 49 Deputados: dois destaques; - de 50 até 74 Deputados: três destaques; - de 75 ou mais Deputados: quatro destaques”. Por essa razão, mencionou-se a possibilidade de se quadruplicar os destaques, já que as bancadas geralmente não ultrapassam o número máximo de destaques a que fazem jus sem a necessidade de apreciação do Plenário.

¹¹⁹ *Oposição e obstrução...*, op. cit., pp. 103-104.

(4.) Adiamento da votação: Nos termos do artigo 193 do Regimento, o requerimento só poderá ser concedido uma vez e por prazo não superior a cinco sessões. Caso se trate de proposição em regime de urgência, o prazo máximo do adiamento será de duas sessões;

(5.) Votação de proposição artigo por artigo ou de emendas, uma a uma: Prevista nos artigos 117, inciso XIII e 192, § 6º. Por ser um procedimento extremamente demorado, o autor nota que não foram formulados requerimentos de tal natureza no período pesquisado (1995 a 2008);

(6.) Votação dos destaques simples em globo: Nos termos do artigo 162, inciso XIV, no caso de mais de um requerimento de destaque, os pedidos poderão ser votados em globo, se requerido por Líder e aprovado pelo Plenário. Como não há limite para apresentação dos destaques simples, a base governista é obrigada a apresentar requerimento para votação da admissibilidade dos destaques simples em globo, reduzindo várias votações a apenas uma;

(7.) Emendas aglutinativas: Nos termos do artigo 118, § 3º, do Regimento, “[e]menda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos”. É dizer, essa espécie de proposição procura aproveitar ideias “espalhadas”, contidas em vários textos destacados, mas que juntas formam um todo com sentido completo. Tais emendas podem ser apresentadas no curso da votação, o que constituiu uma excepcionalidade, já que as demais (supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas) são geralmente apresentadas na fase de discussão.

Há, ainda, que se mencionar a utilização das **questões de ordem** pelos parlamentares com intuito protelatório. Embora as questões de ordem sejam voltadas a solucionar dúvidas sobre a interpretação do Regimento Interno, na prática esse requerimento pode representar um adiamento da votação da matéria na qual figure a questão a ser esclarecida. Isso ocorre principalmente quando há recurso contra a decisão do Presidente que afastar a questão, haja vista que, em tal situação, deverá ser ouvida a

Comissão de Constituição e Justiça no prazo máximo de três sessões (raramente observado), após o que o tema será submetido ao Plenário¹²⁰.

Finalmente, Gabriela Bezerra destaca a formulação de propostas de **fiscalização e controle**, que podem ser de cinco tipos: requerimento de audiência pública (artigo 255), solicitação de investigação ao Tribunal de Contas da União (artigo 61, § 1º); requerimento de informação a Ministros de Estado (artigo 116) e a convocação destes perante o Plenário (artigo 117, inciso II); proposta de fiscalização e controle (artigo 61, inciso I) e Comissões Parlamentares de Inquérito (artigo 35)¹²¹.

Como se constata a partir da exposição (não exaustiva) feita acima, a oposição dispõe de diversos instrumentos de atuação perante a Câmara dos Deputados. Em virtude disso, Barry Ames aponta que a ampla atuação do Legislativo brasileiro não reverte na equivalente aprovação de leis de interesse nacional, impedidas pela prática obstrucionista, como previsto no trecho abaixo:

“O Legislativo brasileiro é muito ativo, mas o Congresso pouco faz por iniciativa própria, e seu ativismo resulta com frequência na obstrução dos projetos do Executivo, mesmo quando a maioria dos deputados tem poucas objeções às novas políticas em si mesmas. Na realidade, os projetos do governo são submetidos a intensas negociações em torno de interesses paroquiais, patronagem e benefícios clientelistas. O obstrucionismo parlamentar pode ter três causas: um número elevado de partidos com grandes divergências ideológicas, entraves regimentais ou excesso de membros escassamente interessados em legislação de alcance nacional”¹²².

Embora o argumento seja procedente, ele deve ser avaliado com cautela. O uso de tais ferramentas não pode ser considerado o principal motivo de não serem aprovadas as leis veiculadoras de políticas públicas de alcance nacional. Deve-se recordar que as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta) proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente e não aderirem a propostas governistas. Além disso, o multipartidarismo extremamente fragmentado dificulta a formação de consenso e conduz à necessidade de coalizões supramajoritárias, inchadas e heterogêneas, cuja gestão demanda tempo e energia expressivos.

¹²⁰ RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução...*, op. cit., pp. 63-64.

¹²¹ *A Oposição no Presidencialismo Brasileiro...*, op. cit., p. 10.

¹²² *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 200.

Ademais, vale lembrar que a Constituição Federal prevê hipóteses de sobrestamento das deliberações legislativas nas Casas do Congresso Nacional, que contribuem para a paralisia das atividades do Poder Legislativo e para a captura deste pelo Poder Executivo, que detém preponderância institucional. É o que ocorre no caso da não apreciação, dentro do prazo estipulado, de medidas provisórias (artigo 62, § 6º), de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República que tramitam em regime de urgência (artigo 64, § 2º) e de vetos presidenciais a projeto de lei (artigo 66, § 6º).

Vê-se, portanto, que os recursos procedimentais que permitem a intervenção no processo decisório não são os únicos responsáveis pela morosidade do processo legislativo. Ao revés, são importantes porque também viabilizam que a oposição seja ouvida e ofereça alternativa às propostas apresentadas pelo governo, o que é essencial em regimes que prezam pela alternância do poder e pela garantia de que será oferecida ao eleitor uma proposta divergente da atual. A disputa parlamentar legítima torna-se obstrução apenas quando não tem outro propósito a não ser o de protelar ou quando não tem o objetivo de expor as falhas do governo ou de informar os cidadãos sobre tais falhas, mas simplesmente impedir que as leis de interesse do governo sejam aprovadas¹²³.

Dessa forma, qualquer proposta voltada a repensar os instrumentos de oposição precisa ser ponderada e sopesada, para que mantenham viáveis a canalização dos anseios da população não representada pelo governante no poder e a implementação de políticas públicas por este, que, afinal, foi escolhido pela maioria da população por meio do processo político democrático¹²⁴.

Vale frisar que, como registra Luís Roberto Barroso, “há razoável consenso, nos dias atuais, de que o conceito de democracia transcende a ideia de governo da maioria,

¹²³ RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução...*, op. cit., p. 44.

¹²⁴ Como ensina Monica Herman Salem Caggiano, “o direito de oposição aplicado a níveis extremos conduz à deterioração do sistema, ou, no magistério de Dahl, à supressão da ideia que lhe serve de cerne, introduzindo um custo excessivo e, portanto, insuportável. Dimana daí a imposição de um sistema de controle adequado, a coroar uma atuação pacífica do elemento oposição, condizente com a perspectiva democrática, aniquilando, porém, os comportamentos que se lhe afigurem afrontosos e deturpadores. Implica isso indigitar a justa medida que não retire à oposição as condições de eficiência do seu poder de influência sobre a decisão política fundamental nem sacrifique desnecessariamente os postulados democráticos” (*Oposição na Política*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 68).

exigindo a incorporação de outros valores fundamentais” como o “o direito de cada indivíduo a igual respeito e consideração”¹²⁵.

Nessa linha, já foram feitas reformas no Regimento Interno da Câmara que, sem eliminar o exercício de prerrogativas pelos legisladores opositores, contiveram a possibilidade de uso ilimitado dos instrumentos. Como exemplo, menciona-se o estabelecimento de um número máximo de destaques para votação em separado (atualmente limitado a cinco) pela Resolução da Câmara nº 5/1996.

Há, ainda, muito a ser feito com vistas ao favorecimento da governabilidade e à redução de práticas patrimonialistas. Sobretudo, as reformas regimentais podem ser positivas para evitar a equiparação da oposição com a obstrução e conter a vilificação da oposição, que é uma das práticas mais saudáveis e necessárias para a sobrevivência da democracia.

2.1.3. Os *veto players* e os *veto points* no processo legislativo e decisório brasileiro

Na linha do exposto nos subtópicos anteriores, constata-se que os partidos políticos exercem relevante influência na aprovação dos atos normativos voltados a introduzir uma nova ação governamental, seja por meio da aquiescência aos projetos em trâmite no Poder Legislativo, seja por meio da discordância e da obstrução.

A partir da constatação do papel desempenhado por certos atores no processo decisório e influenciado pelas teorias de Montesquieu e James Madison sobre os *checks and balances*, George Tsebelis criou a teoria dos *veto players*, que são atores individuais ou coletivos cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.

De acordo com o último autor, há dois tipos de *veto players*: os partidários, representados pelos partidos que integram a coalizão de um governo, e os institucionais, que se encontram especificados na Constituição¹²⁶. Como exemplos de *veto players* deste

¹²⁵ “A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria” In *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 5, Número Especial, 2015, pp. 36-37.

¹²⁶ Vale notar que, seguindo o conceito proposto por Tsebelis, os partidos políticos brasileiros podem ser considerados *veto players* partidários e/ou institucionais. É dizer, caso o partido em questão componha a coalizão governamental, será um *veto player* partidário e institucional, já que a legitimidade para propor

último tipo, pode-se mencionar o Presidente da República (na hipótese de dispor de poder de veto), as Casas do Poder Legislativo, quando este for bicameral (caso uma delas tenha a possibilidade de obstar a proposta emanada de outra) e os Tribunais (caso sejam legitimados a exercer a revisão judicial e a invalidação de atos legislativos)¹²⁷.

Segundo Tsebelis, quando o número absoluto de atores com poder de obstrução de mudanças é grande, a inovação se torna muito difícil, levando à estabilidade (isto é, à imutabilidade) das políticas. A estabilidade se torna ainda maior quando os múltiplos atores não convergem em suas pretensões e quando, internamente, não têm um grau elevado de coesão. Tal estabilidade acaba por engessar o sistema político, obstando a implementação de inovações vocacionadas a alterar o *status quo*¹²⁸.

No caso do Brasil, o processo requerido para que um projeto seja aprovado e convertido em lei passa por diversos *veto points*, isto é, oportunidades institucionalmente previstas que permitem que atores exerçam ou ameacem exercer poder de veto sobre a política prevista no projeto¹²⁹.

Para exemplificar, vale mencionar que o processo legislativo brasileiro oferece as seguintes oportunidades para a asfixia de um projeto de ato normativo: **(i.)** necessidade de passar pelas duas Casas Legislativas, **(ii.)** sendo que em cada uma os parlamentares dispõem de diversos instrumentos para retardar ou impedir a votação, **(iii.)** havendo a possibilidade de ser requerida a aprovação da maioria absoluta dos membros, caso se trate de lei complementar, ou de maioria qualificada, no caso de emendas à Constituição. Concluída a análise pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, **(iv.)** o projeto deverá ser encaminhado à sanção presidencial. Caso o presidente vete o projeto total ou parcialmente, **(v.)** referido veto em regra deve ser apreciado pelos parlamentares em sessão conjuntas das Casas, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta.

Uma vez superados os obstáculos arrolados e aprovado o ato normativo, ele ingressa no mundo jurídico, tendo início a produção dos seus efeitos. Contudo, os atos

ações de controle abstrato, que podem obstar a lei atacada, tem assento na Constituição. Por outro lado, se integrar a oposição ou for independente, será um *veto player* institucional.

¹²⁷ TSEBELIS, George. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, São Paulo, jun./1997.

¹²⁸ *Processo Decisório em Sistemas Políticos...*, op. cit.

¹²⁹ TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008, p. 76.

normativos podem estar sujeitos a mais um obstáculo, caso sejam alvo de ADI ou ADPF, que, como visto, podem ser propostas por nove atores coletivos previstos no artigo 103, da Constituição, os quais igualmente detêm o *status* de *veto players*.

Essa constatação demonstra que, quando os legitimados do artigo 103 colocam em prática seu poder de veto por meio da propositura de ações de controle de constitucionalidade, eles integram o Supremo Tribunal Federal ao processo decisório, que igualmente passa a deter a condição de *veto player*. Fica claro, portanto, que o poder de veto dos partidos políticos não é exercido apenas na esfera legislativa, já que as ações de controle expandem a prerrogativa para a esfera do Poder Judiciário.

É importante asseverar que, em sua obra seminal, Tsebelis considerou que as Cortes Constitucionais não seriam *veto players*, mesmo diante da possibilidade de anular leis, por entender que elas estariam “absorvidas”¹³⁰ pelos *veto players* responsáveis pela indicação dos seus membros.

Tal entendimento se baseia no fato de que, na maior parte dos países, os requisitos que devem ser preenchidos para a escolha dos membros da Suprema Corte permitem que sejam selecionados aqueles cujas posições são semelhantes às dos órgãos indicadores, o que elimina membros com posições radicais e divergentes. Em outras palavras, a exigência de que os juízes tenham vasta experiência jurídica viabilizaria aos órgãos indicadores o conhecimento da posição que adotarão ao decidir os casos submetidos à sua análise¹³¹.

Assim, como o autor só considera como *veto player* o ator que efetivamente imponha óbice à aprovação (ou manutenção) de um ato normativo por razões materiais (e não meramente por razões formais), as Cortes “absorvidas” não fariam jus a tal qualificação.

Referido entendimento está em consonância com as constatações de Robert Dahl lançadas no artigo “*Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker*”, em que assevera que as Cortes em geral não desafiam o *status quo*, já que

“(...) a visão dominante sobre políticas na Suprema Corte nunca fica por muito tempo desalinhada da visão que predomina entre as maiorias formadas por legisladores dos Estados Unidos. Consequentemente, seria mais irreal supor que a

¹³⁰ O autor considera como absorvidos os *veto players* que tenham as mesmas preferências de outros *veto players* que lhe exerçam influência. Em virtude da congruência entre ambos, os primeiros são eliminados do cômputo de pontos de obstáculo.

¹³¹ *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 227.

Corte iria, por mais do que um curto período, opor-se às principais alternativas apresentadas pela maioria formada por legisladores”¹³².

O argumento, entretanto, não se coaduna com a postura que se espera de uma Corte Constitucional. Com efeito, no mesmo artigo acima mencionado, Robert Dahl assevera que não se pode considerar as cortes como instituições estritamente jurídicas, tampouco estritamente políticas¹³³.

Como instituição jurídica, compete aos seus membros decidir as controvérsias constitucionais com base na Constituição, não apenas em suas convicções políticas. Para que isso seja possível, a Constituição brasileira de 1988 garante independência e autonomia ao Judiciário, que elabora seu próprio orçamento e cujos membros contam com as prerrogativas da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos justamente para evitar sua captura por outros Poderes da República.

Também em contraposição à ideia, Sylvain Brouard e Christoph Hönnige apresentam três argumentos:

- (1.) Há países em que os membros das Cortes Constitucionais não são selecionados por outros *veto players*, não sendo, portanto, absorvidos;
- (2.) Mesmo que os membros sejam nomeados por *veto players* e sejam inicialmente absorvidos por estes, o estado de absorção tende a se encerrar com a mudança do governante no poder;
- (3.) É possível ocorrer reformas legais que alterem a configuração de forças dos *veto players* em um sistema, como a criação de novas exigências de supermaioria para aprovação de leis e a atribuição a uma das casas legislativas de poderes

¹³² Tradução livre a partir do seguinte trecho: “The fact is, then, the policy views dominant on the Court are never for long out of line with the policy views dominant among the lawmaking majorities of the United States. Consequently it would be most unrealistic to suppose that the Court would, for more than a few years at most, stand against any major alternatives sought by a lawmaking majority”. No mesmo sentido, destaca-se o seguinte trecho: “Here again, however, even without examining the actual cases, it would appear, on political grounds, somewhat unrealistic to suppose that a Court whose members are recruited in the fashion of Supreme Court justices would long hold to norms of Right or Justice substantially at odds with the rest of political elite” (*Journal of Public Law*, n. 6, 1957, p. 285 e 291).

¹³³ *Decision-making in a democracy...*, op. cit., p. 279.

assimétricos que reduzam o poder dos *veto players* responsáveis pela escolha dos membros da Suprema Corte¹³⁴.

Finalmente, vale ressaltar que, diferentemente do que ocorre na Suprema Corte dos Estados Unidos (país objeto do estudo de Tsebelis), em que as deliberações são secretas, no Brasil os votos dos ministros estão disponíveis para consulta. Logo, é possível aferir quais deles se posicionaram a favor dos interesses do governo e quais os contrariaram, o que expõe os ministros e os inibe de votar sistematicamente a favor do governante que os indicou.

Sendo assim, parece-nos viável considerar o Supremo Tribunal Federal brasileiro como um *veto player* que agrega mais um ponto de estrangulamento ao processo de aprovação e efetiva consecução dos projetos voltados a alterar o *status quo*, o que contribui para a manutenção da estabilidade (ou seja, da imutabilidade) ou até mesmo para o engessamento das reformas que demandam a edição de leis para sua implementação.

Nesse contexto, focando especialmente a utilização das ações de controle pelos partidos políticos, importa analisar os objetivos por eles buscados com sua propositura, a fim de compreender a estratégia que subjaz à prática.

2.2. OS PARTIDOS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO: OBJETIVOS E INCENTIVOS À PROPOSITURA DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO

2.2.1. Condicionantes históricas e institucionais do fenômeno da “judicialização da política”

Não é recente a afirmação da predominância da jurisdição constitucional sobre as demais funções estatais. Ainda que se possa constatar o germe desse fenômeno no

¹³⁴ É o que consta no seguinte trecho: “First, some judges on constitutional courts are not selected by other VPs and are therefore not absorbed. Second, even if they are entirely appointed by other VPs, they might initially be absorbed, but absorption might end after a change in the pattern of government control. And third, even if they are located centrally in terms of policy, they might not be absorbed as a result of varying legislative procedures” (“Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany” In *European Journal of Political Research*, 2017. Disponível online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12192>. Acesso em 31/10/2018).

juízo do caso *Marbury vs. Madison*, tal tendência foi reforçada ao longo do século XX com as profundas transformações econômicas e sociais ocorridas globalmente.

Segundo Boaventura de Sousa Santos, é possível dividir a evolução ocorrida ao longo daquele século em três grandes etapas. A primeira delas, denominada pelo autor de “período do Estado Liberal” prolongou-se até a Primeira Guerra Mundial e foi fortemente marcada pelo império da lei (e, conseqüentemente, pela predominância do Poder Legislativo) e neutralização política do Poder Judiciário, que ficou circunscrito à subsunção lógica de fatos a normas e à resolução de litígios entre indivíduos¹³⁵.

Referida etapa testemunhou a revolução industrial, o desenvolvimento das cidades e o intenso êxodo do campo, o que inevitavelmente levou (i.) ao agravamento das desigualdades sociais; (ii.) à emergência da questão social, caracterizada por fatores como a criminalidade, a prostituição, a insalubridade e as péssimas condições de habitação; e (iii.) à explosão dos conflitos sociais. O Poder Judiciário da época não teve condições de oferecer uma resposta efetiva aos novos conflitos emergentes, dado seu âmbito de atuação ser limitado à micro litigiosidade interindividual, ficando, portanto, à margem do processo transformacional.

As progressivas mudanças oriundas da industrialização abriram espaço para o início da segunda etapa, denominada por Santos de “período do Estado Providência”, que se consolidou após o término da Segunda Guerra Mundial. A grande marca desta fase foi a promoção do bem-estar social e o surgimento de Constituições imbuídas não apenas de normas de organização, mas também de normas capazes de assegurar que certos direitos fundamentais dos cidadãos não fossem suplantados pelo soberano. Também na esfera ordinária fez-se sentir o efeito de tais transformações, graças à edição de leis voltadas a permitir a concretização dos direitos fundamentais (em especial os sociais) assegurados pela Constituição¹³⁶.

No âmbito do Poder Judiciário, a proliferação dos direitos sociais (causa e consequência da proliferação de atores imbuídos da defesa de interesses coletivos) e a juridificação do bem-estar social abriram o caminho para a litigância nos domínios laboral, civil, administrativo e de segurança social, o que gerou uma explosão de litigiosidade.

¹³⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manoel Leitão; PEDROSO, João. “Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas” In *Centro de Estudos Sociais*, nº 65, Coimbra, nov./1995.

¹³⁶ *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas...*, op. cit.

Foi justamente o aumento expressivo da litigiosidade que deu maior visibilidade política e social aos tribunais e exigiu deles uma mudança de postura. Se continuassem a atuar segundo o padrão clássico da micro litigância, poderiam tornar-se socialmente irrelevantes. Por outro lado, se assumissem uma postura mais proativa, correriam o risco de entrar em competição com os demais Poderes. Os fatores foram ponderados de forma diferente em cada país, tendo a segunda opção prevalecido nos países em que os movimentos sociais pela conquista de direitos tiveram uma atuação mais expressiva.

A atuação dos tribunais voltada a garantir justiça social impactou positivamente grupos maiores de pessoas, dentre eles grupos extremamente vulneráveis, o que conferiu ao Judiciário maior relevância social e atenção midiática e tornou-o objeto de controvérsia política e jurídica.

Da mesma forma, a abertura dos tribunais aos conflitos sociais exigiu uma alteração em sua estrutura, o que conduziu à informalização da Justiça, à sua expansão física, à contratação de mais funcionários e à proliferação de mecanismos alternativos de solução de litígios. Ademais, no caso do Brasil, foram criadas duas justiças especializadas para atender exclusivamente os conflitos laborais e eleitorais, e tribunais especiais para lidar com litígios de menor complexidade, o que tornou o Judiciário mais acessível à população de baixa renda¹³⁷.

No final da década de setenta do século XX, o Estado Providência começou a apresentar os primeiros sinais de ruína em virtude de sua incapacidade financeira para atender as necessidades sempre crescentes da sociedade. Inaugurou-se, portanto, uma nova fase, denominada por Santos de “período da crise do Estado Providência”, marcada, sob o viés econômico, pelo neoliberalismo e pela globalização, e, sob o viés social, pela emergência dos direitos de terceira geração, de caráter difuso e coletivo, cuja proteção judicial foi garantida com a criação da ação civil pública em 1985¹³⁸.

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada nesse contexto. Como aduzido no item 1.1 deste trabalho, a Constituinte sucedeu a ditadura militar, por isso seu produto teve como principal marca a longa extensão, a fim de garantir uma ampla lista de direitos considerados indispensáveis e atender à demanda de grupos até então sem voz.

¹³⁷ ARANTES, Rogério. *Constitutionalism, the expansion of Justice...*, op. cit., pp. 245-246.

¹³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas...*, op. cit.

Além dos aspectos econômicos e sociais apresentados, a estrutura institucional insculpida na Lei Fundamental de 1988 teve influência na ampliação da importância do Judiciário e, em especial, do seu órgão de cúpula. A constatação é bem resumida por Oscar Vilhena Vieira no seguinte trecho:

A Constituição de 1988 manteve a estrutura e a composição do Supremo Tribunal Federal. Estabeleceu, porém, uma série de modificações na esfera de sua jurisdição, que tiveram forte impacto sobre o papel do Supremo no sistema político-constitucional brasileiro. Ao redefinir as competências do Tribunal, ampliar a possibilidade de controle material da constitucionalidade de Emendas à Constituição, criar novas garantias constitucionais, alargar a lista de agentes legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade, o constituinte expandiu o espaço a ser ocupado pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto arena política de resolução de conflitos constitucionais. Por outro lado, a grande pretensão normativa do texto de 1988, que constitucionalizou diversos temas, antes à margem de qualquer regulamentação jurídica, ou limitados à legislação ordinária, aumentou a possibilidade de litigiosidade constitucional, ampliando o âmbito de atuação do Supremo Tribunal Federal, o que, conseqüentemente, aumenta a importância política do Tribunal¹³⁹.

Além de tais elementos de ordem institucional, Julio Rios-Figueroa e Matthew Taylor acrescentam que o Supremo Tribunal Federal pôde ter maior protagonismo no cenário político brasileiro em razão de sua autonomia (imunidade à relevantes pressões por parte dos demais Poderes) e independência (garantida pela forma de nomeação dos Ministros e pela longevidade dos seus mandatos), indispensáveis por permitir-lhe desafiar as políticas oriundas dos Poderes Executivo e Legislativo¹⁴⁰.

Há, ainda, um outro conjunto de teorias explicativas da ampliação dos poderes do Judiciário que não leva em consideração o desenho institucional da Constituição nem as transformações econômicas e sociais ocorridas no século XX. Tal corrente parte de um viés mais realista e voltado ao caráter estratégico do comportamento das elites políticas responsáveis pelas escolhas institucionais.

Nessa linha, superando a ideia de que a adoção do controle de constitucionalidade pelas Constituições modernas é reflexo do aumento da consciência global sobre a importância dos direitos fundamentais, Tom Ginsburg aponta que os *designers* das Constituições adotam a *judicial review* por motivos políticos relacionados às incertezas

¹³⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 22.

¹⁴⁰ “Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico” In *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, nº 4, pp. 742-745.

geradas pela democratização e às baixas expectativas de manutenção do poder existentes no momento da elaboração constitucional.

De acordo com a teoria, se os constituintes vislumbram a possibilidade de deter o poder após a aprovação da nova Constituição, a tendência é que adotem instituições que lhes permitam governar com mais liberdade. Por outro lado, quando há maior probabilidade de perda das eleições após a entrada em vigor da Constituição, a tendência é que adotem a *judicial review* como forma de se assegurarem politicamente, pois assim garantem a possibilidade de desafiar a legislação contrária aos seus interesses¹⁴¹.

Baseado em tais premissas e considerando que, por representar um fórum alternativo para a discussão das ações de governo, a *judicial review* proporciona uma forma de seguro aos prospectivos “perdedores eleitorais” durante o processo de barganha constitucional, o autor nomeia sua teoria de “*Insurance model of judicial review*”¹⁴².

Como ressalta Rogério Arantes, o mérito de teorias como esta é evidenciar que a transferência de autoridade para o Judiciário e para as Cortes Constitucionais não pode ser considerada mero resultado do desenvolvimento da democracia, pois há também forte influência das escolhas feitas pelas elites interessadas em proteger seus interesses futuros¹⁴³.

Seja qual for a teoria explicativa do fenômeno, não há dúvida de que ele adquiriu escala global, sendo cunhado pela literatura de “judicialização da política”, cujas principais marcas são o controle da vontade do soberano pelo Poder Judiciário e a decisão de questões de larga repercussão política ou social por órgãos judiciários¹⁴⁴.

A transferência do *locus* da discussão política para o Poder Judiciário contou com expressiva contribuição dos partidos políticos, que se consolidaram como um dos quatro principais postulantes de ações diretas de constitucionalidade perante o STF, em conjunto com as associações, os governadores e o Procurador-Geral da República¹⁴⁵.

¹⁴¹ GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies – Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press, 2003, p. 18.

¹⁴² *Idem, Ibidem*, p. 25.

¹⁴³ “Cortes Constitucionais” In AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

¹⁴⁴ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *O Ativismo Judicial no Brasil: o caso da verticalização*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, p. 56.

¹⁴⁵ 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, nov./2007, p. 47.

A rápida ascensão no número de ações de controle abstrato propostas após a promulgação da Constituição de 1988¹⁴⁶ logo evidenciou que o fenômeno não poderia ser reduzido a mera preocupação de seus autores com a salvaguarda da supremacia da Constituição.

No caso dos partidos políticos pode-se estimar que a maior recorrência ao Poder Judiciário é um reflexo de sua aproximação com o Estado. Como asseverado por Peter Mair, à medida que declinou em importância a função representativa dos partidos, ganhou espaço sua função governativa, a ponto de os partidos atuais estarem implantados nas instituições¹⁴⁷. Por essa razão, é natural que tenham aprendido a manejar as normas que regem o processo decisório e incorporado ao seu *modus operandi* as táticas que lhes permitem perseguir seus objetivos nas três esferas de Poder, dentre as quais figuram as que conferem acesso direto ao Supremo Tribunal Federal, pulando todas as demais instâncias judiciais.

Outro dado que chamou atenção dos analistas foi o fato de que essa ampliação no número de ações propostas por partidos políticos não foi acompanhada por um aumento na taxa de sucesso, isto é, na obtenção de decisões liminares ou de mérito favoráveis aos seus pleitos.

Isso revela que a judicialização promovida pelos partidos políticos não pode ser adequadamente explicada pelo viés da expectativa de vitória judicial. Com efeito, as Cortes Constitucionais têm várias outras formas de exercer influência política além da declaração da inconstitucionalidade das leis, o que justifica que, com alguma variação, se mantenha elevado o número de ações de controle propostas perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro¹⁴⁸.

Resta, portanto, perquirir quais seriam os objetivos perseguidos e os benefícios proporcionados pela tática da judicialização que justificam a incorporação e manutenção dessa estratégia por praticamente todas as agremiações, independentemente de sua posição no espectro ideológico.

¹⁴⁶ A título de exemplo, vale mencionar que nos dois primeiros anos de vigência da Constituição Federal de 1988 foram propostas mais de quinhentas ADIs perante o STF, sendo que em um período de vinte anos anterior à atual Lei Fundamental tinham sido registradas pouco mais de mil ações.

¹⁴⁷ *Os Partidos Políticos e a Democracia*, op. cit., p. 285.

¹⁴⁸ TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. “Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política” In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 827.

2.2.2. Usos das ações de controle por partidos políticos sob o viés da literatura jurídico-política

A literatura voltada a explicar o comportamento dos partidos políticos perante o Poder Judiciário aponta, em geral, que há quatro principais usos políticos das ações de controle de constitucionalidade, quais sejam, (i.) fazer oposição ao governo; (ii.) buscar um árbitro capaz de solucionar interesses em conflito; (iii.) obter auxílio das cortes para a remoção de entraves ao exercício do governo; e (iv.) atrair para si mais atenção do eleitorado e visibilidade. A seguir, discorrer-se-á sobre cada uma das teorias.

2.2.2.1. Judicialização como instrumento de oposição

Como abordado no item 2.1.1. supra, por mais heterogêneas que sejam as coalizões governamentais, sempre há partidos que não participam dos arranjos e que, em geral, organizam-se para fazer oposição ao governo na esfera parlamentar, especialmente quando são pautados projetos de interesse da maioria governista que não se encontram em consonância com seus objetivos e interesses.

Embora os oposicionistas tenham relativo sucesso no adiamento da aprovação de políticas governamentais no âmbito do Congresso Nacional, dificilmente logram obstá-las definitivamente, dada a força da maioria. Após o projeto ser convertido em lei, esta só poderá ser extirpada do ordenamento jurídico por meio de revogação pelo próprio Congresso (o que, a princípio, tem baixa probabilidade de ocorrer) e da declaração de sua inconstitucionalidade.

Por essa razão, o recurso às Cortes Constitucionais aparece como a última oportunidade para os oposicionistas declararem sua contrariedade e, eventualmente, impedirem ou retardarem a aplicação da política pública veiculada na lei objurgada. Isso não significa, porém, que o recurso aos Tribunais Constitucionais seja sempre a *ultima ratio* de uma oposição que não tenha instrumentos para barrar as políticas majoritárias¹⁴⁹, pois é perfeitamente concebível que esta seja a estratégia principal do partido, especialmente quando estima ter maiores chances de vencer na esfera judicial.

¹⁴⁹ DA ROS, Luciano. “Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo” In *Direito, Estado e Sociedade*, n. 31, jul./dez. 2007, p. 97.

Em virtude de a atuação dos partidos, em tais hipóteses, ter intuito expressamente desabonador da política pública impugnada, as ações diretas de inconstitucionalidade são o instrumento mais utilizado pela oposição perante o Supremo Tribunal Federal¹⁵⁰. Para entender o potencial de tal instrumento na contestação de projetos governamentais, deve-se recordar que ele é de baixo custo e de fácil acesso, proporciona um resposta relativamente célere (especialmente em virtude da possibilidade de se proferir medida cautelar), impassível de recurso e dotado de efeitos vinculantes.

Com expressivas diferenças quantitativas e qualitativas, as ADIs foram utilizadas frequentemente por agremiações oposicionistas ao longo do atual período democrático. Contudo, seu uso atingiu os maiores picos durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), época em que o Partido dos Trabalhadores (PT) figurava como principal proponente.

Para ilustrar o grande aumento de ADIs durante o mandato do citado Presidente, menciona-se os dados coletados por Werneck Viana *et al* relativos aos anos de 1988 a 2005. De acordo com a pesquisa, no período pré-FHC (de 1988 a 1994) haviam sido propostas 153 ADIs, número este que subiu para 456 no governo FHC (1995-2002) e registrou nova queda nos primeiros anos do governo Lula (2003-2005), chegando a 114¹⁵¹.

A fim de compreender os elementos que justificam a grande variação da porcentagem de ADIs em contextos institucionais praticamente idênticos, Matthew Taylor e Luciano Da Ros desenvolveram um estudo tomando por base as ações propostas entre janeiro de 1995 e abril de 2008. Por meio desta pesquisa, aferiram que o grau de judicialização por partidos políticos está diretamente relacionado a três elementos: a saliência dos temas, o contexto político e os atores, isto é, os partidos no poder e na oposição¹⁵².

Sobre a saliência dos temas, Taylor constatou uma correlação positiva entre o grau de relevância da política e a possibilidade de ela ser contestada perante a Corte. É dizer, quanto mais relevante a política e maior o prejuízo potencial aos perdedores, maiores

¹⁵⁰ Não se ignora, porém, a importância de outros instrumentos não afeitos ao controle concentrado com igual importância para a declaração da oposição, como os mandados de segurança, as ações populares e os mais diversos tipos de ações judiciais perante a justiça comum, no bojo das quais inclusive é possível o controle concreto de constitucionalidade.

¹⁵¹ *Dezessete anos de judicialização da política*, op. cit., p. 48.

¹⁵² *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., p. 829.

são as chances de estes se organizarem para tentar reverter sua condição no âmbito do Poder Judiciário¹⁵³.

Já o contexto político é uma variável que depende das percepções da sociedade em determinado momento e das normas, formais e informais, que regem dado regime político. Assim, caso uma política goze de apoio popular, menores são as chances de os partidos proporem ações para desafiá-la.

Caso o cenário não seja favorável à propositura de uma ação, compete aos partidos avaliar as vantagens de desafiar a política perante outros atores institucionais, como agências reguladoras, burocracia estatal e o próprio Congresso Nacional¹⁵⁴ (que sempre terá a possibilidade de revogar as normas por ele mesmo editadas, como mencionado).

Já no que tange às diferenças entre os partidos da situação e da oposição, embora os autores não deem muito destaque à questão (o que não significa que não tenha igual importância), em diversos pontos de seu texto mencionam que a ideologia dos partidos é relevante para explicar a quantidade de ações propostas, sendo os partidos de esquerda mais combativos quando na oposição.

A fim de ilustrar a interação entre tais elementos, ao final do artigo os autores apresentam os principais temas contestados no governo Fernando Henrique. Dentre eles, consta a impugnação à Lei nº 9.601/1998, que dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e institui a liberdade de negociação das condições de trabalho entre sindicatos e seus respectivos empregadores. Em virtude da péssima recepção da lei pelos sindicatos (contexto político) e da possibilidade de haver prejuízos para a classe dos trabalhadores (saliência do tema), tal lei foi alvo de sete ADIs em dois meses, figurando entre os proponentes o PT, o PDT, o PCdoB e o PSTU, todos alinhados à esquerda do espectro ideológico¹⁵⁵.

Em casos semelhantes ao narrado acima, em que as ADIs são propostas em um curto espaço de tempo após a promulgação da lei veiculadora da política desaprovada¹⁵⁶, a

¹⁵³ *Judging Policy...*, op. cit., p. 8.

¹⁵⁴ *Idem, Ibidem*, p. 8.

¹⁵⁵ *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., pp. 855-856.

¹⁵⁶ Vale chamar atenção para o fato de que a ADI 1.764, de autoria do Partido dos Trabalhadores, foi proposta no dia seguinte à entrada em vigor da Lei nº 9.601/1998.

Corte Constitucional torna-se, na prática, uma terceira Casa legislativa, em que haverá o prolongamento da discussão já realizada nas duas Casas do Congresso Nacional¹⁵⁷.

Conquanto a impugnação de leis recém editadas seja admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, a prática, quando orientada por fins meramente oposicionistas, não está imune a críticas. Isso porque, além de representar a não aceitação pela minoria das decisões oriundas do processo político, põe o Poder Judiciário na posição de censor dos atos do Poder Legislativo (subvertendo a lógica da presunção de sua constitucionalidade).

Ademais, a prática aproxima o Supremo Tribunal Federal do Conselho Constitucional francês¹⁵⁸, já que, como um dos efeitos das ADIs é justamente desmerecer, desacreditar uma lei, a observância plena desta só ocorrerá após a chancela de sua constitucionalidade, que restaurará a certeza sobre sua adequação, processo assemelhado ao controle preventivo de índole francesa.

É indiscutível que o uso das ações de controle abstrato pela oposição é relevante para corrigir injustiças e dar voz às minorias. Porém, é preciso questionar se é salutar à democracia e ao equilíbrio entre os Poderes permitir o prolongamento da discussão política no âmbito do Judiciário sobre temas já discutidos e sacramentados no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, cujos membros, bem ou mal, são democraticamente escolhidos pelo povo.

2.2.2.2. Judicialização para a arbitragem de interesses em conflito

Tão frequente quanto o uso das ações de controle com fins oposicionistas é o seu manejo com a finalidade de pôr fim a uma situação de conflito entre atores com poderes equiparados. Segundo Taylor e Da Ros, em tais casos os proponentes se voltam contra

¹⁵⁷ Esse é o entendimento externado por Maués e Leitão no seguinte excerto: “os números indicariam que esses mesmos partidos, ao não terem suas propostas contempladas nas negociações parlamentares, utilizam-se das ADIns com o objetivo de converter o STF em uma terceira ‘Casa Legislativa’ na qual fosse possível modificar as decisões da maioria. Menos aparente, esse comportamento é uma forma igualmente grave de violar a Constituição, já que implica um desrespeito à regra de maioria e uma tentativa de estabelecer limites às decisões do legislador democrático em matérias nas quais a Constituição não os impôs” (MAUÉS, Antonio G. Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. “Dimensões da Judicialização da política no Brasil: as ADIns dos partidos políticos” In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41 n. 163 jul./set. 2004, p. 32).

¹⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da justiça” In *Revista de Direito Administrativo*, n. 198, Rio de Janeiro, out./dez. 1994, p. 11.

estatutos legais que modificam procedimentos e atingem diretamente interesses de grupos e setores específicos. Busca-se o STF, portanto, com o objetivo de definir ou aperfeiçoar determinadas “regras do jogo” e alcançar normas procedimentais que beneficiem um determinado ator ou conjunto deles¹⁵⁹.

Da Ros assinala que o arbitramento só é de fato eficaz quando os conflitos ocorrem entre atores com poderes semelhantes, já que o julgamento em favor de um deles não implica altos custos políticos e pode ser feito de forma mais autônoma, sem excessivas preocupações com as consequências políticas e econômicas da decisão judicial¹⁶⁰.

O mesmo autor assevera que os tribunais também atuam como árbitros quando resolvem problemas sumamente controversos, surgidos na relação entre dois atores políticos, sobre os quais não haja qualquer definição na literatura e na jurisprudência. Nesses casos, a decisão proferida pelos juízes preenche espaços em que há um vazio de poder, verdadeiras zonas cinzentas, equacionando conflitos que nenhuma das partes interessadas teria condições de solucionar¹⁶¹.

A partir de tais definições, Taylor e Da Ros apontam que o arbitramento de conflitos é tipicamente verificado em ações que contestam regras eleitorais, por concretamente beneficiarem determinados partidos em detrimento de outros, ou que tratam da redistribuição de responsabilidades entre entidades federativas, impondo limites a atuação de uma dada categoria¹⁶². Roger Stiefelmann Leal acrescenta ao rol a hipótese em que haja conflito entre órgãos do Legislativo e do Executivo a respeito de suas competências e condutas¹⁶³.

Segundo Leal¹⁶⁴ e Oscar Vilhena Vieira¹⁶⁵, o Poder Judiciário, ao exercer o papel de árbitro supremo dos conflitos, tornou-se verdadeiro Poder Moderador moderno, à semelhança do existente no Brasil imperial.

¹⁵⁹ *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., p. 840.

¹⁶⁰ *Tribunais como árbitros ou como instrumentos da oposição...*, op. cit., p. 96.

¹⁶¹ *Idem, Ibidem*, op. cit., p. 96.

¹⁶² *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., pp. 840-81

¹⁶³ *O efeito vinculante...*, op. cit., p. 37.

¹⁶⁴ Ao dispor sobre o Poder Moderador, Leal afirma tratar-se de “uma jurisdição que se sobrepõe aos demais poderes estatais, com o propósito de defender os objetivos permanentes do Estado – hoje, consagrados no texto constitucional – e resolver os conflitos entre os poderes, bem como controlar a licitude e a moralidade dos órgãos políticos e da administração. Na atualidade, tais tarefas encontram-se, em grande parte, absorvidas pela jurisdição constitucional, última instância de resolução dos conflitos entre órgãos e grupos políticos e

Segundo o preconizador do Poder Moderador, Benjamin Constant, os principais objetivos deste quarto Poder seriam garantir a estabilidade e impedir que os outros três Poderes se autodestruíssem quando entrassem em choque. A necessidade do Poder adicional se justificaria porque a tripartição de Montesquieu havia se mostrado insuficiente durante a Revolução Francesa, período em que o Legislativo destruíra o Executivo em um primeiro momento, ocorrendo o inverso após a ascensão de Napoleão Bonaparte.

Assim, para o autor, seria preciso sofisticar a teoria da tripartição proposta por Montesquieu, com a criação de um poder que tivesse por única e exclusiva missão harmonizar os demais. Este deveria ser um poder apolítico, neutro, que, nos momentos de perigo para as instituições, fosse capaz de intervir para manter os poderes em suas respectivas esferas¹⁶⁶.

A despeito de a teoria de Constant ter inspirado a formulação da Constituição Imperial de 1824, foi substituída pela teoria de Montesquieu, prestigiada nas Constituições republicanas brasileiras, que confiaram no equilíbrio natural de forças, nos freios e contrapesos, sem a necessidade de criação de um quarto poder com função de harmonização.

Porém, a doutrina clássica da tripartição sofreu um grande temperamento com o advento da jurisdição constitucional, que revolucionou a noção de limitação de poderes ao adicionar à função clássica do Poder Judiciário uma nova atribuição: fazer o juízo definitivo da constitucionalidade das leis, portanto, da interpretação do texto constitucional¹⁶⁷. A partir de então, as divergências entre os órgãos político-constitucionais ficaram submetidas, em última instância, ao juízo do órgão incumbido da jurisdição constitucional, que, nesse cenário, adquiriu a função de árbitro.

guarda supremo dos valores e objetivos permanentes do Estado consagrados, ainda que implicitamente, na Constituição” (*O efeito vinculante...*, op. cit., pp. 38-39).

¹⁶⁵ Segundo Vieira, “podemos concluir que a partir das mudanças impostas pela Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal viu-se obrigado a assumir o papel de árbitro último da política nacional, neutralizando conflitos desagregadores e garantindo a continuidade e a harmonia do sistema político, exercendo uma espécie de Poder Moderador – guardadas as enormes distinções – do império, exercido em diversos momentos da vida republicana brasileira, pelas forças armadas” (*Supremo Tribunal Federal...*, op. cit., p. 233).

¹⁶⁶ LYNCH, Christian Edward Cyril. “O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado” In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 188, out./dez. 2010, pp. 94-95.

¹⁶⁷ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *O Ativismo Judicial no Brasil...*, op. cit., p. 53.

A frequência com que o STF é chamado a exercer essa função no cenário político atual ampliou-se consideravelmente, a ponto de o uso das ações de controle de constitucionalidade com tal fim ser tão comum quanto a judicialização como instrumento da oposição, ou mais.

Bem ilustra a frequência e a relevância do exercício desta tarefa o rol de 34 casos apontado por José Antônio Dias Toffoli, nos quais, em sua opinião, o STF teria agido como Poder Moderador¹⁶⁸. Dentre os casos arrolados, destaca-se, a título de exemplo, os mais recentes:

- a) **ADPF 402**, julgada em 07/12/2016, na qual a Corte asseverou que os réus em ação penal em curso perante o STF que ocupem cargos na linha sucessória do Presidente da República não poderiam substituí-lo nos impedimentos eventuais deste, porém poderiam manter seus cargos;
- b) **ADI 4.983**, julgada em 06/10/2016, por meio da qual o STF declarou a inconstitucionalidade da lei do Estado do Ceará que regulamentava a prática da vaquejada;
- c) **Habeas Corpus nº 127.483**, julgado em 27/08/2015, por meio do qual a Corte assentou que a colaboração premiada é apenas meio de obtenção de prova, isto é, um instrumento para a colheita de documentos que poderão formar meio de prova;
- d) **ADI 4.650**, julgada em 14/03/2013, em que o STF declarou inconstitucionais as regras relativas a doações de empresas privadas para campanhas eleitorais e partidos políticos.

Isso não significa, porém, que o Tribunal tenha sempre logrado solucionar os conflitos que lhe foram submetidos. Ao revés, em certos casos o STF não só foi incapaz de arbitrar o conflito, como também contribuiu para o seu agravamento ao perpetuar a situação de insegurança jurídica.

Segundo Felipe Recondo, foi o que se viu ocorrer no ano de 2016, durante a crise institucional que culminou no impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Ao lidar com os casos a ele submetidos, o STF cometeu graves deslizes especialmente em razão da falta de

¹⁶⁸ “Poder Moderador no Brasil: os Militares e o Supremo Tribunal Federal” In COELHO, Marcos Vinícius Furtado (coord.). *A Constituição entre o Direito e a Política: o futuro das instituições: estudos em homenagem à José Afonso da Silva*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2018, pp. 127-145.

diálogo com os outros Poderes, da monocratização de suas decisões e da existência de agendas próprias dos ministros, que divergiam da agenda do Tribunal. Ilustram bem a situação três casos em especial¹⁶⁹:

- (i.) **Afastamento do Senador Renan Calheiros da presidência do Senado:** Nos autos da ação penal pelo crime de peculato ajuizada em face do senador, o Ministro Marco Aurélio proferiu decisão liminar determinando seu afastamento sem prévia consulta ao Plenário, o que seria esperado em casos de grave repercussão. Além disso, o próprio fundamento da decisão do ministro foi criticado, já que ele se embasou nos cinco votos proferidos nos autos da ADPF 402, voltada a avaliar se réus em ações judiciais poderiam exercer cargos na linha sucessória da presidência, muito embora o julgamento daquela ação ainda não estivesse concluído. A Mesa do Senado reagiu por meio de uma nota afirmando que a decisão do Supremo só seria cumprida caso fosse confirmada pelo Plenário, mas ainda assim o Ministro Marco Aurélio resistiu em liberá-la para julgamento, agravando o impasse institucional.

- (ii.) **Projeto de lei das 10 medidas contra a corrupção:** No bojo do Mandado de Segurança nº 34.530, impetrado pelo Deputado Eduardo Bolsonaro, o Ministro Luiz Fux determinou liminarmente que o Senado devolvesse à Câmara o referido projeto, sob o argumento de que ele não fora votado conforme o regimento interno da última Casa. A decisão irritou os parlamentares, que acusaram o STF de interferência indevida no processo legislativo, ensejando nova negativa do Senado de respeitar a decisão liminar.

- (iii.) **Suspensão da nomeação do ex-presidente Lula para o cargo de Ministro da Casa Civil:** Novamente em sede de decisão liminar, o Ministro Gilmar Mendes suspendeu a nomeação em comento feita pela Presidente Dilma Rousseff, sob o argumento de que ela teria por objetivo impedir a investigação do ex-presidente pela Força Tarefa da Lava Jato na primeira instância. A decisão agravou mais ainda a situação da então presidente, que não demorou a ser removida do cargo.

¹⁶⁹ “STF: árbitro ou protagonista na crise política em 2016?” In FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017, pp. 29-34.

Casos como os narrados evidenciam que o STF precisa urgentemente solucionar questões atinentes ao seu próprio funcionamento para que possa desempenhar a contento a atividade de árbitro ou moderador dos poderes-constituídos e demais atores institucionais, sob pena de os conflitos serem agravados e a imagem da Corte, prejudicada.

2.2.2.3. Judicialização como instrumento de governo

Ainda segundo a doutrina de Taylor e Da Ros, durante o governo do Presidente Lula, despontou um terceiro uso da via judicial pelo próprio governo ou partidos integrantes de sua base aliada com a finalidade de buscar o apoio do Poder Judiciário para a implementação de políticas públicas de interesse dos proponentes.

Nesses casos, o auxílio do órgão de cúpula do Judiciário se daria por meio da solução de situações de paralisia decisória ou de impasse legislativo, ou da anulação de estatutos legais contrários às pretensões dos integrantes da administração governista. Tais estatutos, em geral, seriam aqueles editados por governos anteriores ou por órgãos não submetidos ao Poder Executivo, como as resoluções de Casas legislativas ou de tribunais¹⁷⁰.

Embora não mencionado pelos autores, é possível aventar que também as ações declaratórias de constitucionalidade poderiam ser usadas como instrumento de governo, quando interessasse a este sacramentar eventual dúvida acerca de uma lei essencial para a implementação de certa política. Assim, calcada na declaração de constitucionalidade pelo Supremo, a Administração teria maior segurança para executar projetos de grande custo ou reformas mais polêmicas e sujeitas a maior contestação pela população.

Estima-se que tal uso seja de menor frequência pelos partidos políticos, diante do fato de o Presidente da República ser igualmente legitimado para ativar o controle concentrado. Portanto, o mais esperado é que os partidos da base aliada promovam ADIs com tal finalidade somente nos casos capazes de gerar atrito entre os três Poderes quando o proponente é o Chefe do Poder Executivo, hipótese essa que será submetida a teste no próximo capítulo deste trabalho.

¹⁷⁰ *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., p. 842.

2.2.2.4. Judicialização como forma de angariar status político

A partir da constatação de que a taxa de sucesso das ações propostas pelos partidos políticos é baixa, a literatura voltada a analisar o fenômeno identificou que há casos em que a judicialização é motivada pelo desejo dos partidos de atrair para si mais atenção da mídia e do eleitorado, especialmente em temas de grande repercussão.

Com efeito, como postulam Yoav Dotan e Menachem Hofnung, não seria racional que os partidos recorressem à esfera judicial caso a tática não lhes proporcionasse benefícios, já que em muitos casos a judicialização pode reverter em decisões contrárias ao pretendido e até mesmo deteriorar o *status* e a efetividade dos atos do Poder Legislativo¹⁷¹.

Ainda de acordo com os autores israelenses, o uso das Cortes com o objetivo de angariar status político é fomentado por dois fatores: a personalização da política, que gera incentivos para que os parlamentares queiram encabeçar ações que atraiam para si mais fama e reconhecimento, e a ampla cobertura da atuação das Cortes Constitucionais na mídia.

O quadro narrado pelos autores aplica-se perfeitamente ao caso do Brasil. No que tange à personalização, já foi mencionado anteriormente que as regras eleitorais incentivam o individualismo e a promoção da figura do candidato em detrimento da figura do partido a que pertence, o que é proporcionado em larga escala pela mídia. Bem ilustra tal situação o seguinte caso narrado pelo Ministro Moreira Alves:

“Nós já tivemos o caso em que o partido tinha apenas um deputado que, em vez de discutir questões políticas de elaboração legislativa na Câmara, preferia assistir às sessões do STF, dizendo ‘porque aqui posso pôr abaixo o que lá minha voz isolada de nada adiantará’. E mais ainda com propaganda, porque os jornais diriam ‘essa lei caiu graças ao empenho do deputado fulano de tal’”¹⁷².

Já para os partidos pequenos, que geralmente possuem menor visibilidade e menos recursos para financiar propagandas de largo alcance, a judicialização pode ser uma oportunidade de se fazerem conhecidos em todo o país e de se mostrarem combativos ao eleitorado, o que pode lhes gerar benefícios em pleitos futuros.

¹⁷¹ “Legal Defeats – Political Wins: Why do Elected Representatives go to Court?” In *Comparative Political Studies*, vol. 38, nº 1, fev./2005.

¹⁷² “Poder Judiciário - Força vinculante das decisões do Supremo. Declaração de constitucionalidade. Juizados especiais. Valorização dos recursos processuais” In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 18, jan./mar. 1997, pp. 269-281.

No Brasil, a possibilidade de autopromoção de partidos e parlamentares por meio do ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade é elevada à enésima potência em virtude do televisionamento e da ampla publicidade conferida às sessões do Supremo Tribunal Federal e aos votos de seus ministros.

Tal quadro teve início com a primeira transmissão televisiva de uma sessão do Plenário do STF em 1992 no julgamento de um dos casos relativos ao impeachment do Presidente Collor. A transmissão tornou-se regra em 2002, com a criação da TV Justiça, cujo objetivo era permitir que os brasileiros tivessem permanente acesso às deliberações do Tribunal, e, assim, conferir-lhe maior legitimidade democrática. Contudo, foi a partir 2012, com o julgamento da Ação Penal nº 470 (“Mensalão”), que a atuação do STF passou a chamar atenção da população e a ser alvo de constantes comentários¹⁷³.

Como consequência do aumento do interesse nos julgamentos da Corte, cresceram em quantidade e importância as matérias jornalísticas informativas acerca dos julgados dos ministros. Foram criados também um canal no YouTube e um perfil no Twitter destinados a divulgar notícias e a transmitir as sessões do STF. Assim, não apenas as decisões, mas também as tensões entre os ministros passaram a ser de conhecimento geral, expondo publicamente os êxitos e as fragilidades do órgão.

Nesse quadro, não raro as decisões e polêmicas oriundas do STF são temas de conversas entre cidadãos comuns, deixando de ser assunto adstrito aos meios jurídicos, a ponto de os nomes e até certos posicionamentos dos ministros serem conhecidos.

Invariavelmente, as notícias voltadas a informar sobre a atividade da Corte veiculam também informações sobre os proponentes das ações analisadas, cujos nomes ficam diretamente vinculados à promoção ou ao combate de determinado aspecto do processo em curso. Com isso, os partidos não só fazem sua propaganda indiretamente, como sinalizam ao eleitorado sua posição sobre determinados temas e até mesmo prestam contas de sua atuação no exercício do múnus público.

Para atingir tais finalidades, são mais eficazes as ações que têm por objeto atos normativos de grande repercussão e que dividem a opinião pública. Dentre os diversos exemplos, podemos citar da ADPF 186, ajuizada pelo Democratas (DEM) em face dos atos do Poder Público que resultaram na instituição de cotas raciais na Universidade de

¹⁷³ “Apresentação” In FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*, op. cit.

Brasília; a ADI 3239, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamentou o procedimento para demarcação e titulação das terras ocupadas por quilombolas; a ADI 5687, de autoria do PT e do Partido Comunista do Brasil (PC do B) contra a Lei 13.429/2017, conhecida como Lei da Terceirização.

Vê-se, portanto que a publicidade conferida ao processo decisório do STF produz efeitos não apenas na qualidade da deliberação dos Ministros, mas também no comportamento dos demais atores que de alguma forma participam dos processos e das sessões de julgamento.

Como já havia sido notado por Giovanni Sartori em 1997, ano da primeira edição da obra “Homo Videns: televisão e pós-pensamento”, a publicidade conferida pela televisão (e, atualmente, pela internet, em geral, e pelas redes sociais, em especial) impacta o modo de fazer política e até mesmo condiciona certas escolhas do governo¹⁷⁴.

Assim, ainda que à primeira vista possa parecer que o uso das ações de controle de constitucionalidade com fins promocionais é excepcional, o impacto da mídia na formação de opinião dos eleitores evidencia que tal estratégia pode ser valiosa e até mesmo prioritária, especialmente para os partidos pequenos e de menor alcance no Brasil.

2.3. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O cerne do presente capítulo foi demonstrar as diferenças entre os modos de atuação dos partidos perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e explorar as justificativas fornecidas pela literatura para o fenômeno da ampla judicialização por eles promovida.

No âmbito dos poderes políticos, procurou-se evidenciar que o modo de agir das agremiações varia conforme integrem a coalizão governista ou a oposição. No primeiro

¹⁷⁴ “Así pues, el término vídeo-política (tal vez acuñado por mí) hace referencia sólo a uno de los múltiples aspectos del poder del vídeo: su incidencia en los procesos políticos, y con ello una radical transformación de cómo «ser políticos» y de cómo «gestionar la política». (...) Para empezar, la televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral, o en la forma de ayudar a vencer al vencedor. Además, la televisión condiciona, o puede condicionar, fuertemente el gobierno, es decir, las decisiones del gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer” (*Homo Videns: La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, 1998, pp. 66-67).

caso, os partidos, principalmente por meio dos seus líderes, fazem parte de uma contínua negociação com o Chefe do Poder Executivo voltada a permitir a implantação da agenda deste. Os acordos envolvem a concessão de cargos no governo e a execução de emendas orçamentárias que beneficiem as bases dos parlamentares, que, assim, são recompensadas por votarem em sintonia com o governo.

Na oposição parlamentar, os partidos se valem dos múltiplos recursos previstos no Regimento Interno das Casas do Congresso Nacional para obstar ou atrasar a aprovação das políticas governistas. No presente capítulo, examinou-se somente o Regimento da Câmara, que confere aos parlamentares a possibilidade de requerer a alteração das formas de votação das propostas, a votação para destaque em separado, o adiamento de votações e discussões e de apresentar diversos outros requerimentos com a finalidade de alongar o processo legislativo ou expor os votos individuais dos parlamentares.

Após a análise dos instrumentos principais, ponderou-se que a oposição dispõe de meios suficientes para contestar as políticas públicas, o que é necessário e saudável para a democracia, desde que a mobilização do arsenal não seja feita apenas com viés protelatório. Neste caso, a prática oposicionista passa a ser um impedimento à produção legislativa voltada a alterar o *status quo*, tarefa esta que também é dificultada pela grande quantidade de *veto players* no processo decisório brasileiro.

Passando ao âmbito do Poder Judiciário, em primeiro lugar foram expostas as principais justificativas sociais, econômicas, institucionais e estratégicas para a politização da justiça e a expansão do poder judicial sobre outros Poderes. O objetivo deste trecho foi demonstrar que recorrer a um órgão com atuação predominante em relação aos demais pode ser um importante trunfo para os partidos políticos.

Em seguida, na tentativa de justificar a grande quantidade das ações de controle de constitucionalidade propostas por partidos, explorou-se a literatura jurídica e sociológica sobre o fenômeno. De acordo com estas, a despeito de as siglas não atingirem resultados positivos na maior parte das vezes, continuam a utilizar-se das ações de controle abstrato para se opor ao governo, buscar o arbitramento de conflitos pelo STF, remover entraves ao desempenho da atividade governativa e angariar *status* político.

A partir dos elementos expostos no capítulo, espera-se ter deixado claro que o recurso ao Poder Judiciário é uma importante estratégia para os partidos, tanto em função

da posição de destaque detida pelo órgão no constitucionalismo contemporâneo, quanto pela facilidade de acesso, baixo custo e eficácia das decisões proferidas pelo STF.

Destarte, resta afastada a hipótese de que o acesso ao Judiciário seria um meio de compensar a falta de instrumentos à disposição da oposição no Brasil. Ao revés, o fenômeno da ampla judicialização da disputa política pelos partidos está mais relacionado com os possíveis ganhos que a estratégia pode lhes proporcionar, evidenciando que se trata de um comportamento tático.

3. AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PROPOSTAS PELOS PARTIDOS BRASILEIROS ENTRE 1995 E 2017

3.1. ESCOPO DA PESQUISA E METODOLOGIA

Como aduzido no capítulo anterior, a literatura nas áreas do Direito e da Ciência Política tem procurado apresentar teorias explicativas para o fenômeno da propositura de ações de controle abstrato por partidos políticos, já que seu uso se mostrou orientado por razões estratégicas e não pelo mero intuito de garantir a supremacia da Constituição Federal.

Os principais estudos sobre o tema produzidos até o momento voltaram-se apenas às ações diretas de inconstitucionalidade, dado que estas representam a maior parcela das ações de controle abstrato propostas. Entretanto, para se ter um panorama mais completo da judicialização promovida por partidos políticos, é necessário expandir a pesquisa de forma a abranger também as ações declaratórias de constitucionalidade, as arguições de descumprimento de preceito fundamental e as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. Com isso, espera-se aferir se as teorias apresentadas nos itens 2.2.2.1 a 2.2.2.4 supra são também capazes de abranger estas últimas ações.

Por outro lado, a presente pesquisa teve um cunho mais reducionista no que se refere ao objeto das ações: foram selecionadas apenas ações contra leis federais propostas entre 1995 e junho de 2017¹⁷⁵. A seleção excluiu, portanto, um universo numeroso de ações voltadas a impugnar medidas provisórias e leis estaduais, haja vista o objetivo de focar os atos normativos cuja aprovação depende do aval dos Poderes Executivo e Legislativo Federal, para entender como a judicialização impacta a relação entre os três poderes da República.

¹⁷⁵ A triagem das ações foi feita no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal a partir do ícone “Processos”, presente na parte superior da página inicial, seguido do ícone “ADI, ADC, ADO e ADPF”. Foram utilizados os termos de busca “partido e presidente e congresso”, sem definição da base, tendo sido identificados 432 processos. A partir disso, os resultados encontrados foram analisados um a um, a fim de aferir a adequação aos objetivos da pesquisa. Finalmente, considerando que há partidos políticos que não possuem a palavra “partido” no nome, foi feita nova busca com os termos adequados para identificar ações propostas por cada um deles (por exemplo, “solidariedade e presidente e congresso” ou “democratas e presidente e congresso”, dentre outros).

No que tange ao universo temporal, optou-se por coletar ações propostas a partir de 1995, ano em que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse, porque foi nesse período que ficou evidente que as ações de controle abstrato também poderiam ser manejadas com fins estratégicos. A data final foi selecionada tão apenas em função da necessidade de se encerrar a coleta para dar início à fase de análise dos dados.

Considera-se que essa amostra, que abrange 210 ações propostas ao longo de 22 anos, período em que foram empossados quatro presidentes de três partidos distintos e com bases de apoio bastante variadas, é suficiente para permitir a identificação de um padrão no uso das ações no atual período democrático.

As ações que compõem o objeto do estudo estão dispostas em ordem cronológica na tabela encartada como o Anexo I deste trabalho. A partir da leitura das peças mais relevantes dos processos (como petição inicial, despachos, decisões liminares, informações prestadas pela Procuradoria-Geral da República e pela Advocacia-Geral da União, manifestações dos requeridos, dentre outros), foi possível identificar os principais temas tratados nas ações, que foram divididas em 12 categorias¹⁷⁶, quais sejam:

- (i.) **Eleitoral e Organização Partidária:** compreende principalmente as ações propostas contra as Leis nº 9.096/1995, 9.504/1997 e 4.737/1995 (Código Eleitoral) e as leis posteriores que alteraram tais diplomas;
- (ii.) **Organização institucional:** abarca ações referentes às normas de organização interna de autarquias, ministérios, Ministério Público, Defensoria Pública e Congresso Nacional;
- (iii.) **Direitos Fundamentais:** abrange os direitos individuais e sociais, perpassando por temas como aborto, liberdade de expressão, saúde e combate à homofobia;
- (iv.) **Penal e Segurança Pública:** abrange normas materiais e processuais penais referentes à questões como prisão antes do trânsito em julgado, interceptação

¹⁷⁶ A classificação foi inspirada nas divisões propostas pelo Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça (http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php); pelo Supremo Tribunal Federal (que distingue as ações por “Ramos do Direito”), pelo trabalho produzido por Carlos Ari Sundfeld *et al.* (*Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, pp. 25-26) e pela Tese de Doutorado de autoria de Fabricio Contato Lopes Resende (*Diálogo Institucional entre os Poderes Legislativo e Judiciário por meio do controle de constitucionalidade dos atos normativos do Congresso Nacional pelo STF no período de 1988-2013*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, pp. 106-108).

telefônica, prisão provisória, exercício de atividade profissional por presos, e porte e posse de arma;

- (v.) **Tributário:** compreende temas como regularização cambial e tributária, repatriação de recursos, tributos em espécie, imunidade tributária e Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES);
- (vi.) **Econômico e Financeiro:** abarca questões atinentes à livre iniciativa, atividade econômica, orçamento e Lei de Responsabilidade Fiscal;
- (vii.) **Civil e Comercial:** abrange temas diversos de Direito Privado, como por exemplo o marco civil da internet, questões empresariais, alienação fiduciária e direitos autorais;
- (viii.) **Conflito Federativo:** trata de questões que envolvem as relações entre União, Estados e Municípios, como a gestão e divisão de fundos de participação, autonomia dos entes federados, divisão dos royalties do petróleo, dentre outros;
- (ix.) **Trabalho e Seguridade Social:** compreende temas como salário e proventos, aposentadoria, trabalho temporário, previdência, pagamento de adicional, seguro-desemprego, seguro-defeso, FGTS, seguro DPVAT e contribuição sindical;
- (x.) **Meio Ambiente:** inclui ações atinentes ao Código Florestal, à gestão de florestas públicas e à vedação do retrocesso socioambiental;
- (xi.) **Direito Público:** engloba temas de Direito Administrativo e Constitucional, como licitações, improbidade administrativa, empresas públicas e sociedades de economia mista, servidores públicos, serviços públicos, organizações sociais, bens públicos, criação de Municípios, política energética nacional e estatuto do estrangeiro;
- (xii.) **Processual:** abrange normas de procedimento civil, administrativo e legislativo.

A partir dessa análise, será possível compreender mais adequadamente os contornos da judicialização promovida pelos partidos, bem como as alterações dos padrões ao longo dos mandatos presidenciais.

Ademais, como forma de enriquecer a pesquisa, ampliou-se a investigação para além dos processos e estatísticas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, de forma a abranger dois novos flancos.

Assim, a segunda etapa focou a análise dos discursos dos parlamentares do partido proponente perante o Plenário da Câmara dos Deputados nas sessões de votação da lei mais tarde impugnada por meio da ADI¹⁷⁷. Essa parte da pesquisa teve por escopo verificar se é possível demonstrar empiricamente que os partidos vencidos na esfera legislativa recorrem ao STF a fim de prolongar as discussões sobre o tema e, assim, reverter os resultados indesejados, ou atrasar a implementação da política veiculada na lei recém-editada.

Dado o intuito, a análise voltou-se para as ADIs propostas no máximo um mês após a publicação da lei impugnada, pois, em tais casos, entende-se possível estimar que o objetivo dos partidos era dar continuidade no STF às discussões iniciadas no âmbito do Poder Legislativo, o que faz do Supremo uma espécie de “terceira Casa Legislativa”.

Das 180 ADIs que integram a presente pesquisa, 34 foram propostas contra leis publicadas há no máximo um mês. Tais ações, bem como os trechos mais relevantes dos discursos dos parlamentares do partido requerente perante o Plenário, foram dispostos em uma planilha, que corresponde ao Anexo II deste trabalho.

A terceira etapa da pesquisa, por sua vez, consistiu na realização de entrevistas com advogados signatários das ações que compõem o universo analisado.

Na leitura das ações, verificou-se que há duas categorias de subscritores. A primeira é composta por advogados que militam para o partido (não necessariamente em caráter exclusivo, tampouco vinculados diretamente a este) e que assinam a maior parte das ações. A segunda é composta por advogados que isoladamente patrocinam as causas e estabelecem vínculo com o partido apenas em virtude da específica ação. Diante das diferenças entre as categorias de signatários, elaborou-se dois questionários distintos, incluídos como Anexos III e IV.

Os dados coletados em tais etapas serão expostos nos tópicos a seguir. Pretende-se compreender, a partir dessa análise, os principais objetivos perseguidos pelos partidos

¹⁷⁷ Para a coleta dos discursos, consultou-se o Banco de Discursos e Notas Taquigráficas, que contém pronunciamentos dos Deputados e de convidados em sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, coletados a partir de 1946 (disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>). Em regra, as pesquisas foram feitas preenchendo-se o campo “partido” com a sigla do requerente e o campo “assunto” com termos referentes ao projeto que dera origem à lei impugnada. Também foi de grande auxílio a análise das fichas de tramitação de cada projeto de lei, a fim de identificar a data das discussões em Plenário (o que permitiu, em alguns casos, afinar ainda mais a pesquisa com o preenchimento do campo “período”).

políticos quando propõem ações de controle abstrato e as variações desse padrão ao longo do período pesquisado e de acordo com o proponente. A partir disso, será possível propor uma nova classificação para as ações com base em seus usos.

3.2. PRIMEIRA ETAPA: ANÁLISE DAS PRINCIPAIS PEÇAS DOS PROCESSOS DE CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE

Como aduzido no tópico anterior, a pesquisa envolveu a análise de 210 ações de controle abstrato, dentre as quais figuram 180 ADIs, 20 ADPFs, 5 ADCs e 5 ADOs.

O gráfico abaixo permite constatar que não há uniformidade na distribuição de tais ações ao longo do período pesquisado, que foi dividido em razão dos mandatos presidenciais¹⁷⁸. Ao revés, o número de ADIs propostas teve uma queda contínua, com exceção do ligeiro aumento havido no segundo mandato da Presidente Dilma Rouseff¹⁷⁹.

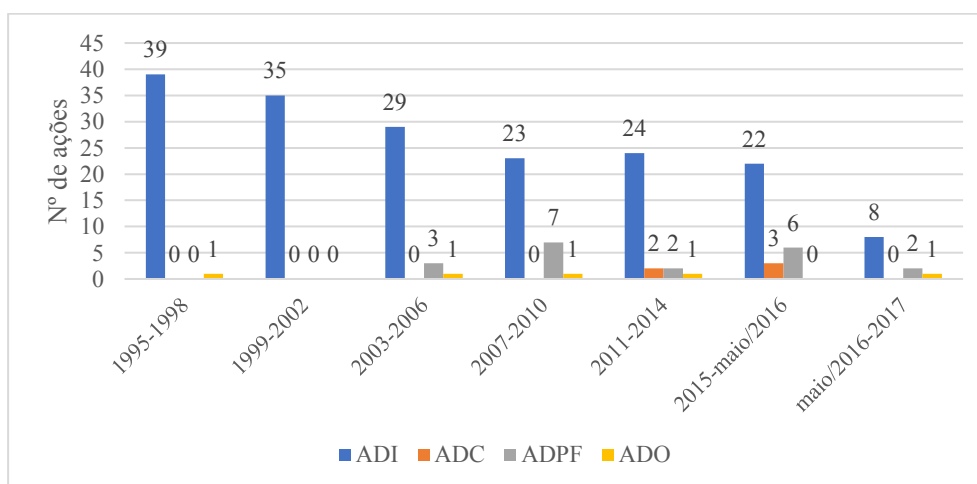


Gráfico 1: Quantidade de ações de controle abstrato propostas por mandato. Elaboração própria.

¹⁷⁸ Os períodos de 1995-1998 e 1999-2002 correspondem, respectivamente, ao primeiro e ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso; os períodos de 2003-2006 e 2007-2010 correspondem, respectivamente, ao primeiro e ao segundo mandato de Lula; entre 2011 e maio de 2016, Dilma Rouseff exerceu o primeiro e o início do segundo mandato, interrompido pelo impeachment. A partir desta data, a presidência foi ocupada por Michel Temer.

¹⁷⁹ Vale observar que a expressiva queda verificada no último período deve-se ao fato de terem sido coletados dados referentes apenas ao primeiro ano do governo Temer.

A elevada quantidade de ações propostas durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique deve-se à estratégia utilizada pelos principais partidos de oposição (PT, PCdoB e PDT)¹⁸⁰, que se valeram de todos os meios possíveis para obstar as reformas neoliberais pretendidas pelo presidente, em especial as privatizações¹⁸¹.

Dentre tais partidos, o PT foi o mais aguerrido na oposição. Segundo Matthew Taylor, a despeito de sua proeminência na oposição, o PT manteve minoria no Congresso durante os mandatos de FHC, não tendo participado da coalizão governamental no período, tampouco obtido controle do legislativo até as eleições de 2002. Por essa razão, o partido foi repetidamente excluído da agenda governamental nos 15 anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, o que fez com que o uso do Judiciário (tanto por meio de ações de controle de constitucionalidade, quanto por meio de ações variadas no âmbito da justiça comum) fizesse parte essencial de sua estratégia¹⁸².

A tática de guerrilha judicial utilizada pelo PT teve uma redução no segundo mandato FHC. Uma possível explicação para a mudança de comportamento é o fato de a maior parte das propostas modernizantes do presidente ter sido implementada em seu primeiro mandato. Já os projetos preconizados para o segundo foram obstados pela crise cambial sofrida pelo país, motivada em grande parte pelas crises externas e a consequente drenagem de divisas que acarretaram¹⁸³.

A partir do momento em que o PT passou a ocupar a presidência em 2003, ocorreu uma queda paulatina no número de ADIs propostas, já que o principal usuário da estratégia adquirira o controle da agenda governamental. Ao mesmo tempo, houve maior pulverização das ações, já que aumentou o número de partidos proponentes, os quais raramente apresentaram mais do que uma ação em cada mandato, como ilustra o gráfico a seguir:

¹⁸⁰ BEZERRA, Gabriella Maria Lima. *A oposição nos governos FHC e Lula: um balanço da atuação parlamentar da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012, p. 48.

¹⁸¹ Segundo Cláudio Couto e Fernando Abrucio, “[o] primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por duas agendas principais: a *estabilização monetária* e as *reformas constitucionais*. Outras ações importantes levadas a cabo pelo Executivo articularam-se e entrelaçaram-se a essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados” (“O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições” In *Tempo social*, 2003, vol. 15, n. 2).

¹⁸² *Judging policy...*, op. cit., p. 92.

¹⁸³ COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. *O segundo governo FHC...*, op. cit.

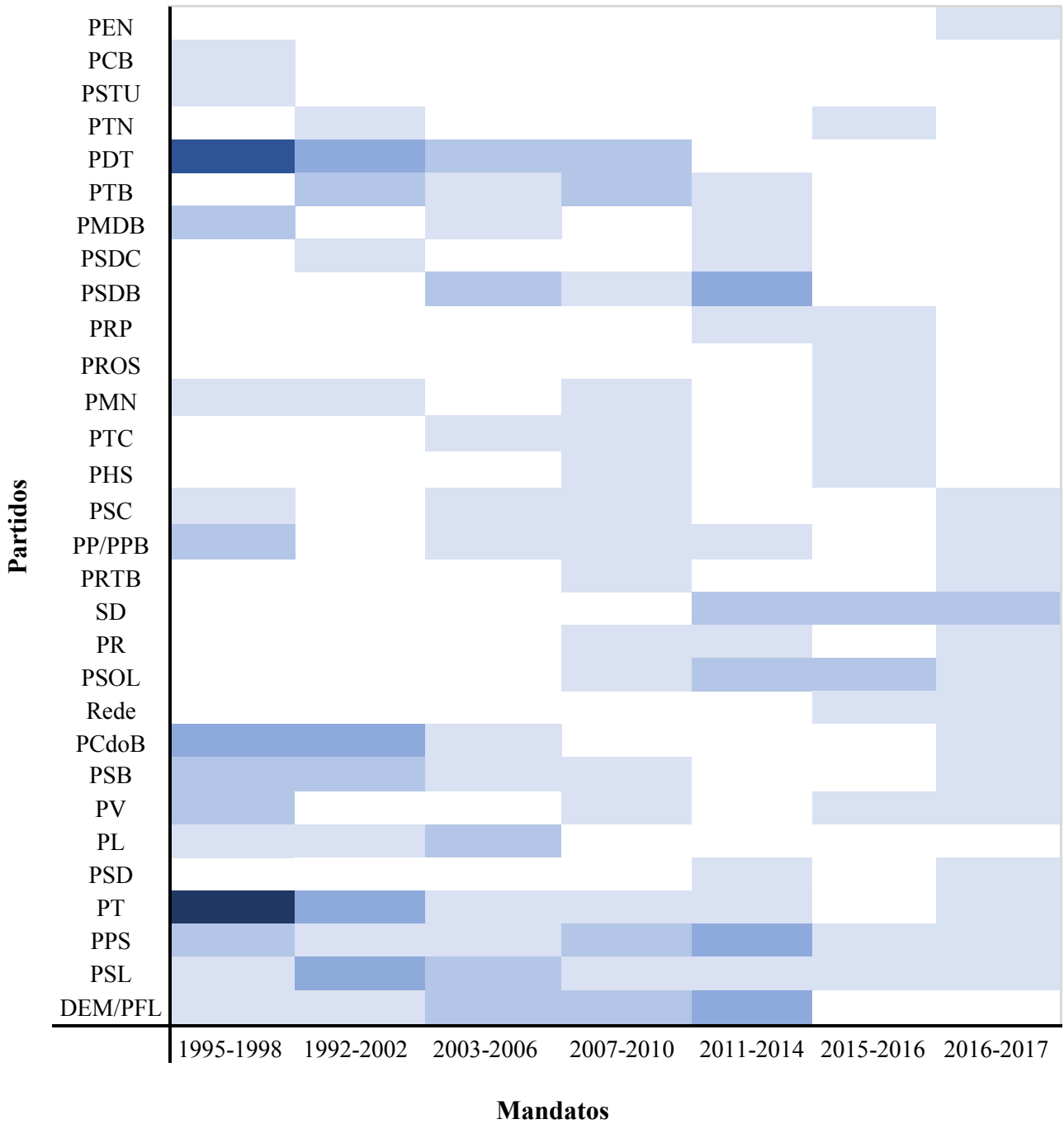


Gráfico 2: Distribuição das ações por proponente. Elaboração própria.

Escala: quantidade de ações propostas por partido

0	
1 - 2	
3 - 5	
6 - 10	
11 - 15	
> 15	

Embora a oposição tenha feito uso mais frequente das ADIs, especialmente no mandato FHC, isso não significa que os partidos da base aliada também não tenham recorrido a essa estratégia, ainda que eventualmente com objetivos distintos. A fim de ilustrar tal afirmação, a tabela abaixo foi elaborada de forma a facilitar a identificação das agremiações governistas proponentes e o número de ações propostas por cada sigla:

Presidente	Data da coalizão	Partidos que compuseram a base aliada¹⁸⁴	Partidos que propuseram ADIs / quantidade de ações
FHC 1º mandato	01/01/95 - 25/04/96	PSDB, PFL, PMDB, PTB	PT (18), PDT (15), PCdoB (10), PSB (5), PL (5), <u>PMDB</u> (4), PV, PPS e <u>PPB</u> (3 cada), PMN, PSTU, PCB, <u>PFL</u> , PSC, PSD (1 cada)
FHC 1º mandato	26/04/96 - 31/12/98	PSDB, PFL, PMDB, PTB e PPB	
FHC 2º mandato	01/01/99 - 05/03/02	PSDB, PFL, PMDB e PPB	PSL (9), PT (8), PCdoB (8), PDT (6), PSB (5), PTB (4), PL e PTN (2 cada), PST, PMN e PSDC (1 cada)
FHC 2º mandato	06/03/02 - 31/12/02	PSDB, PMDB E PPB	
Lula 1º mandato	01/01/03 - 22/01/04	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS, PV	
Lula 1º mandato	23/01/04 - 31/01/05	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV e PMDB	<u>PDT</u> e <u>PFL</u> (5 cada), PSL (4), <u>PL</u> (3), PSDB, <u>PTB</u> e <u>PP</u> (2 cada), <u>PMDB</u> , <u>PCdoB</u> , <u>PSB</u> , PSOL, PSC e PTC (1 cada)
Lula 1º mandato	01/02/05 - 19/05/05	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV e PMDB	
Lula 1º mandato	20/05/05 - 22/07/05	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PV e PMDB	
Lula 1º mandato	23/07/05 - 31/12/06	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB e PP	
Lula 2º mandato	01/01/07 - 01/04/07	PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP e PRB	<u>PTB</u> (5), DEM (3), PSDB e PDT (2 cada), PTC, PSC, PPS, <u>PP</u> , PSOL, PRTB, <u>PSB</u> , PMN, <u>PR</u> , PHS e <u>PT</u> (1 cada)
Lula 2º mandato	02/04/07 - 27/09/09	PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PDT e PRB	
Lula 2º mandato	28/09/09 - 31/12/10	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PP, PDT, PRB	

¹⁸⁴ Os dados referentes às datas das coalizões e aos partidos que as compuseram foram obtidos no Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, disponibilizado mediante solicitação (<http://www.neci.fflch.usp.br/node/524>).

Dilma 1º mandato	01/01/11 - 01/03/12	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT, PP	DEM (7), PSDB e PPS (6 cada), SD (4), PSOL (3), <u>PP</u> (2), PSL, PTB, <u>PR</u> , <u>PMDB</u> , PSD, PSDC e PRP (1 cada)
Dilma 1º mandato	02/03/12 - 02/10/13	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT, PP, PRB	
Dilma 1º mandato	17/06/16 - 30/03/16	PT, PR, PCdoB, PMDB, PDT, PP e PRB	
Dilma 2º mandato	01/01/15 - 18/03/15	PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PROS, PSD e PTB	SD e PSOL (3 cada), PSL, PHS e PPS (2 cada), <u>PROS</u> , PMN, Rede, PTN, PTC, PRP e PV (1 cada)
Dilma 2º mandato	19/03/15 - 16/03/16	PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PSD e PTB	
Dilma 2º mandato	17/03/16 - 30/03/16	PT, PMDB, PDT, PCdoB, PR, PP, PSD e PTB	
Dilma 2º mandato	31/03/16 - 12/04/16	PT, PCdoB, PDT, PR, PP, PSD e PTB	
Dilma 2º mandato	13/04/16 - 11/05/16	PT, PCdoB, PDT, PR, PSD e PTB	
Dilma 2º mandato	17/03/16 - 30/03/16	PT, PMDB, PDT, PCdoB, PR, PP, PSD e PTB	
Temer	12/05/16 - 30/08/16	PMDB, PSDB, PR, PRB, PSD, PTB, DEM, PPS e PP	SD (3), <u>PR</u> (2), <u>PSD</u> , PSB, PSOL, Rede, PCdoB, PT, <u>PPS</u> ,
Temer	31/08/16 - 17/05/17	PMDB, PSDB, PR, PRB, PSD, PTB, DEM, PPS e PP	<u>PP</u> , PSC, PV, PSL e PRTB (1 cada)

Tabela 1: ADIs propostas por partido integrantes da base aliada. Elaboração própria.

Como se pode aferir, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foram propostas oito ações por partidos aliados, porém nenhuma no segundo mandato. Já no primeiro governo do presidente Lula os partidos governistas apresentaram dez ADIs, número este que caiu para nove no segundo mandato. Durante o governo da presidente Dilma Roussef, por sua vez, houve uma redução no número de ações de aliados para quatro no primeiro mandato e uma no segundo. Finalmente, no primeiro ano do governo do presidente Michel Temer, a base aliada apresentou quatro ADIs.

O simples fato de os partidos governistas proporem ADIs durante o governo do presidente aliado não implica a ocorrência do denominado “fogo amigo”, expressão utilizada para denotar a contestação de políticas majoritárias pelos partidos integrantes da coalizão governista. Ao revés, constatou-se que apenas 5 ações de aliados, dentre as 180 ADIs pesquisadas, combateram políticas governamentais, as quais seguem sucintamente descritas abaixo.

É o caso das ADIs 1749 e 1878, propostas pelo PMDB durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique. A primeira delas foi feita em coautoria com outros quatro partidos (nenhum deles aliado) em face dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 14/1996 e da Lei Federal nº 9.424/1996, que tratam da destinação de recursos dos Estados e Municípios ao ensino fundamental. Segundo os autores, os dispositivos feririam a autonomia dos entes federados e perpetrariam discriminação na área de importantes setores sociais, pois destinavam a maior parte dos recursos ao ensino fundamental, deixando de lado o ensino infantil e a educação de jovens e adultos.

A segunda teve por objeto a Lei Federal nº 9.528/1997, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1596/1997, que alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991. A ação fundou-se principalmente nos argumentos de que a conversão da medida provisória não teria observado o artigo 62 da Constituição, e que a lei teria conferido à aposentadoria dos juízes classistas da Justiça do Trabalho regramento distinto do conferido aos demais magistrados.

Ainda durante esse período, o PPB ajuizou a ADI 1626 em face artigo 117 da Lei Federal nº 6880/1980 (Estatuto dos Militares), com a redação dada pela Lei Federal nº 9297/1996, que determina que o oficial das Forças Armadas afastado do serviço ativo por demissão *ex officio* deveria indenizar as despesas da União com sua formação. A ação foi proposta em face da alteração no Estatuto proveniente de lei de autoria do Poder Executivo (oriunda do Projeto de Lei nº 1088/1995), o que evidenciava a discordância direta do partido aliado com um projeto encampado pelo presidente.

Durante o primeiro mandato do presidente Lula, o PL, PMDB, o PSB, o PCdoB e o PP foram responsáveis pela apresentação de oito ADIs ao todo, que não se encaixam no conceito de “fogo amigo”. Dentre as ações do PTB, apenas uma pertence à categoria, a ADI 3112, contrária ao Estatuto do Desarmamento (Lei federal nº 10.826/2003). Embora as articulações em prol da lei tenham sido realizadas em grande parte pelo presidente Fernando Henrique, foi durante a administração seguinte que o projeto foi aprovado e sancionado pelo presidente Lula, que o entendia um passo fundamental para a redução da violência no país.

No segundo mandato do presidente Lula, a seu turno, o PTB, o PP e o PSB foram responsáveis por sete ações no total, das quais nenhuma impugnava propostas do presidente aliado. É importante consignar que a ADI 4407, embora contestasse lei editada

durante o governo, foi proposta pelo PTB em 14/04/2010, quando este já não compunha mais a ala governista.

Ainda nesse período, o PR figurou como requerente na ADI 4333, contrária à Lei 11.795/2008 (sobre o Sistema de Consórcio) e à Lei 11.882/2008 (sobre as operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil), por entender que elas permitiam a celebração de contratos de alienação fiduciária de veículos automotores, com produção de efeitos probatórios contra terceiros, sem seu registro nas serventias extrajudiciais de títulos e documentos.

A mais curiosa das ações do período é a ADI 4467, proposta pelo próprio PT contra o artigo 91-A, da Lei Federal nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei 12.034/2009. De acordo com a exordial, ao exigir que o eleitor apresentasse o título e um documento com foto no momento da votação, o dispositivo impunha ao cidadão o ônus de fazer dupla prova da sua condição civil e eleitoral, o que teria consequências negativas para a expressão da cidadania das pessoas mais simples do país.

Considerando que a revogação de dispositivo legal não é competência do presidente e que a exclusão em comento atingiria parte considerável do eleitorado do partido, o recurso ao STF certamente se mostrou o meio mais eficaz para impedir seus efeitos, o que foi alcançado graças à concessão da liminar pleiteada.

Com relação aos dois mandatos da presidente Dilma Roussef e ao período pesquisado do governo de Michel Temer, não houve ações contrárias ao governo. Deve-se esclarecer que as ADIs 5526 e 5527, de autoria do PP e PR, respectivamente, não foram consideradas como “fogo amigo”. Isso porque, embora tenham sido propostas no governo Temer contra leis editadas no curso do governo Dilma, que ele integrava, não se pode considerar que houvesse uma verdadeira consonância de propósitos entre ambos, de modo que a oposição a propostas de Dilma Roussef não significava, *per se*, oposição a propostas de Michel Temer.

Como se vê, não é comum que partidos governistas ajuízem ADIs contrárias a propostas de governo do presidente aliado. Deveras, o comportamento sugere que as pretensões do partido proponente não foram contempladas pela coalizão e expõe a possibilidade de rupturas no agrupamento, dada a falta de suporte às políticas governistas por um dos partidos de sua base.

Por outro lado, identificou-se apenas uma ADI utilizada por partido aliado como instrumento de governo. É o caso da ADI 3578, proposta pelo PCdoB durante o primeiro mandato do presidente Lula em face da Lei federal nº 9.491/1997, que alterara procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização e da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, que a modificara. Ambas as normas foram editadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso para viabilizar as privatizações, que contavam com forte oposição do PT e do PCdoB. Nesse caso, a ADI poderia ser considerada uma forma de impedir a transferência de certas categorias de empresas à iniciativa privada sem que fosse necessária a edição de lei que revogasse os artigos impugnados.

As ADPFs, a seu turno, mostraram-se mais utilizadas com a finalidade de atender as pretensões do governo. Com efeito, durante os mandatos da presidente Dilma Rousseff, quatro partidos integrantes da base aliada valeram-se de tais ações para atingir objetivos deste jaez.

É o caso da ADPF 321, ajuizada pelo PT visando a declaração de recepção parcial do artigo 37 da Lei de Execuções Penais pela Constituição Federal de 1988, para que fosse afastada a exigência de cumprimento de 1/6 da pena para a prestação de trabalho externo por apenados em fase de regime semiaberto. Nesse caso, a inicial sequer foi conhecida, eis que o relator considerou que a ação se voltava a atacar ato do Relator da Ação Penal nº 470, passível de impugnação mediante habeas corpus e agravo regimental.

Também de autoria do PT, a ADPF 382 visou a declaração da ilegitimidade constitucional do art. 2º, §1º, incisos I e II, do Decreto nº 8.616/15. Os dispositivos estipulavam que o financiamento ou refinanciamento da dívida dos Municípios brasileiros com a União exigiam autorização legal e desistência expressa e irrevogável de ação judicial que tivesse por objeto a dívida ou o contrato. Mesmo sendo deferida a antecipação de tutela em favor do pleito, no ano seguinte à propositura da ação os dispositivos foram revogados pelo Decreto nº 8.665/2016, o que confirmou o interesse do governo em removê-los do ordenamento.

Por fim, também com finalidade semelhante, o PT propôs a ADPF 395 contra a prática de condução coercitiva para realização de interrogatório. Argumentou-se que a medida feriria o direito individual de não produzir provas contra si mesmo em processos criminais. Por certo, considerando que a ação foi proposta em período de largo uso das

conduções coercitivas no bojo da Lava Jato, a ação teve por intuito proteger os membros do governo envolvidos nas investigações.

Igualmente, o PCdoB propôs a ADPF 378 com o fim de que fosse reconhecida a ilegitimidade constitucional de dispositivos e interpretações da Lei federal nº 1.079/1950, que, ao regular o processo de *impeachment* do Presidente da República de modo incompatível com o texto constitucional vigente, gerariam instabilidade jurídica, política, econômica e social.

As ADCs, por sua vez, não obstante terem sido consideradas, quando de sua criação, instrumentos à disposição do governo para eliminar incertezas sobre a constitucionalidade das normas jurídicas, foram utilizadas pelos partidos com finalidades variadas durante o período pesquisado. Com maior frequência, tiveram por alvo leis que regem o processo eleitoral e leis voltadas à defesa dos interesses da classe política, mas também foram usadas para dirimir dúvidas sobre direitos sociais.

Finalmente, as ADOs foram usadas indistintamente por partidos da situação e da oposição com a finalidade principal de assegurar a edição de leis que tutelassem os direitos fundamentais e a organização e funcionamento de órgãos públicos.

Levando em consideração os quatro tipos de ação de controle abstrato abrangidos na presente pesquisa, constatou-se que a temática mais frequentemente levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal foi a eleitoral, como se pode visualizar no gráfico a seguir:

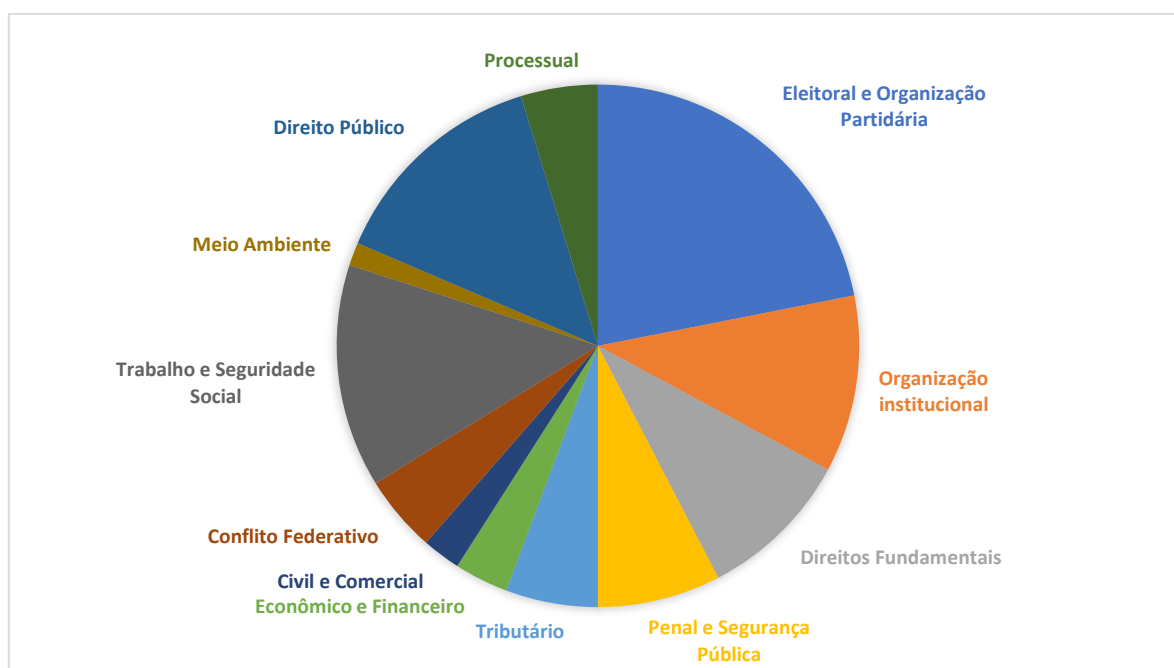


Gráfico 3 – Temas das ações de controle abstrato. Elaboração própria.

As ações com temática eleitoral (22% do total), manejadas por partidos de distintas inclinações ideológicas, integrantes ou não da base aliada, compreensivelmente foram as mais utilizadas, pois permitem o atingimento do único interesse que é comum a todo e qualquer partido: a eliminação dos entraves à obtenção de cargos no governo.

Em segundo lugar, constam as ações que versam sobre questões trabalhistas (13,8% do total). A frequência da temática se encontra em consonância com o perfil dos três principais partidos requerentes em todo o período pesquisado, quais sejam, o PT (com 33 ações), o PDT (com 30 ações) e o PCdoB (com 21 ações), que, em seus manifestos e programas, dão destaque à proteção dos direitos dos trabalhadores.

Também em segundo lugar, empatadas com as ações trabalhistas, seguem as ações com temas de “Direito Público”. Estas foram seguidas das ações afeitas à organização e funcionamento dos órgãos do Estado, categorizadas como “Organização Institucional” (11%). Tais dados são um sintoma de que a excessiva burocratização do aparato estatal e a constitucionalização do Direito Administrativo são frequentemente fontes de conflito, que deságuam no Poder Judiciário.

Em quarto lugar, figuram as ações que versam sobre direitos fundamentais (9,5%). A quantidade de ações desta natureza movidas por partidos políticos (20 de 210) se mostrou bastante reduzida, especialmente se for considerado que o tema gera frequentes controvérsias e está intimamente ligado à tutela dos direitos mais essenciais para a garantia da condição humana digna.

No extremo oposto, figuram dentre os menos judicializados temas relativos ao meio ambiente (1,5%) e às controvérsias civis e comerciais (2,5%). Pode-se estimar que o baixo número de ações esteja relacionado ao fato de que a legislação a respeito dos temas não é prolífica, o que acarreta a reduzida contestação judicial.

Em um quadro geral, tais dados demonstram que a atuação judicial dos partidos políticos se volta precipuamente à defesa de interesses próprios do jogo político e do exercício da atividade governativa. Somando-se o *quantum* de ações das categorias “eleitoral e organização partidária” (46), “direito público” (29) e “organização institucional” (23), chega-se a 46,6% do total de ações pesquisadas.

Por outro lado, as ações das categorias “direitos fundamentais” (20), “trabalho e seguridade social” (29), e “meio ambiente” (3), que representam os direitos de primeira, segunda e terceira geração, respectivamente, equivalem a 24,7% das ações.

Seguindo o conceito de Max Weber, de que “o partido político é uma associação (...) que visa a um fim deliberado, seja ele 'objetivo' como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja 'pessoal', isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes”¹⁸⁵, vê-se que a atuação judicial dos partidos se mostra mais voltada ao atendimento dos interesses próprios do que de ideais.

Diante dessa constatação, importa verificar se os partidos pequenos são os que propõem a maior quantidade de ações voltadas à defesa dos interesses da classe política, ou, ao contrário, se atuam mais ativamente na defesa dos direitos dos representados.

Para realizar esse cálculo, em primeiro lugar foi necessário especificar o critério que seria utilizado para qualificar um partido como nanico. Optou-se por definir como tal os partidos que elegeram menos de 5% dos membros da Câmara dos Deputados em cada pleito (isto é, com menos de 25 Deputados Federais). Para aferir os partidos que se encaixavam no conceito, recorreu-se aos resultados das eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014, dispostos na tabela constante no Anexo V.

A partir de então, foi possível constatar que os partidos considerados nanicos haviam proposto 67% das ações voltadas a tutelar direitos (categorias “direitos fundamentais”, “trabalho e seguridade social” e “meio ambiente”) e 46% das ações pautadas por interesses eleitorais e governistas (categorias “direito público”, “organização institucional” e “eleitoral e organização partidária”).

Tais dados contrariam o senso comum que trata indistintamente os partidos nanicos como fisiológicos. Como se vê, as siglas pequenas também são responsáveis por grande parte das ações voltadas à defesa de direitos humanos, ao mesmo tempo em que partidos considerados de médio e grande porte também agem orientados pelos interesses próprios da classe política.

¹⁸⁵ Definição apresentada por BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. “Verbetes ‘Partidos Políticos’” In *Dicionário de política*, op. cit., p. 898.

Finalmente, o último conjunto de dados que será analisado são os resultados dos pedidos cautelares e finais elaborados nas 210 ações pesquisadas, compilados na tabela a seguir:

		ADI	ADPF	ADO	ADC
Liminar	Sem pedido	5	2	4	0
	Deferida	7	1	0	0
	Parcialmente deferida	12	2	0	0
	Indeferida	40	1	0	0
	Não apreciada	116	14	1	5
Decisão final	Procedente	4	1	0	1
	Parcialmente procedente	18	1	0	1
	Improcedente	28	0	1	0
	Perda de objeto	37	5	1	0
	Negado seguimento	28	7	0	0

Tabela 2: Resultados dos pleitos cautelares e finais. Elaboração própria.

Os dados acima compilados permitem concluir que a maior parte dos pedidos formulados nas ações analisadas não chegou a ser apreciada pelo STF. Com efeito, das 210 ações, não houve definição sobre o pleito cautelar em 136, tampouco decisão definitiva em 133 casos.

Dentre as decisões proferidas, os partidos políticos tiveram resultados liminares favoráveis em 9% dos casos (considerando a soma das decisões de deferimento parcial e total) e de procedência final em 10,5% dos casos (também considerando a soma das decisões de procedência total e parcial). Pode-se dizer, então, que a taxa total de sucesso foi de 9,76%, ou seja, menos de 10% dos pedidos cautelares e finais formulados por partidos políticos foram deferidos.

Isso corrobora a tese de que o uso das ações de controle de constitucionalidade por partidos políticos não pode ser analisado pela ótica da expectativa de obtenção de vitórias judiciais, mas sim pela ótica da estratégia política existente por trás da prática. Justamente por essa razão, Taylor e Da Ros asseveram que “encarar a influência dos tribunais apenas sob a ótica dos casos em que aqueles efetivamente alteram a legislação

significa restringir sobremaneira a análise e deixar sem apreciação táticas políticas importantes que envolvem os tribunais”¹⁸⁶.

A Tabela 2 permite, ainda, visualizar que o resultado final mais frequentemente atingido nas ações pesquisadas foi a extinção por perda de objeto, ocorrida em 43 das 133 ações encerradas. Em tais casos, a perda de objeto foi justificada pelo exaurimento dos efeitos de lei com vigência temporária (sete casos¹⁸⁷), por decisão da controvérsia em outra ação de controle abstrato (três casos¹⁸⁸) ou por edição posterior de norma que corrigiu o erro, revogou o dispositivo impugnado ou alterou o dispositivo constitucional utilizado como parâmetro de controle (33 casos¹⁸⁹).

Conquanto a quantidade de casos extintos em virtude da edição de norma posterior equivalha a apenas um quarto das ações definitivamente decididas, pode indicar que a propositura de ADIs e ADPFs enseja um diálogo com os Poderes Legislativo e Executivo, que figuram como requeridos em todos os casos.

É o que se verifica no caso da ADPF 45, por exemplo. Como asseverado na decisão que julgou prejudicada a ação,

“o Senhor Presidente da República, logo após o veto parcial ora questionado nesta sede processual, veio a remeter, ao Congresso Nacional, projeto de lei, que, transformado na Lei nº 10.777/2003, restaurou, em sua integralidade, o § 2º do art. 59 da Lei nº 10.707/2003 (LDO), dele fazendo constar a mesma norma sobre a qual incidira o veto executivo”.

Igualmente, na ADI 1393, a decisão final mencionou que “tão logo se constatou o erro formal ora denunciado pelo autor, promoveu-se a republicação do texto legal, de cujo conteúdo foram, então, excluídas todas as normas que haviam sido afetadas pelas emendas supressivas aprovadas na instância parlamentar”.

Além dos casos mencionados, em que a ação de controle permitiu a correção de equívocos, há outros em que, após a ação, foi promovida por ato do Presidente da República a reforma da norma impugnada, em linha com o pedido do autor.

¹⁸⁶ *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., pp. 827-828.

¹⁸⁷ Foi o caso das ADIs 3949, 3271, 3240, 1408, 1384, 1382 e 1355.

¹⁸⁸ No caso das ADIs 3173, 3073 e 2554.

¹⁸⁹ Foi o ocorrido nas ADIs 5627, 5494, 5159, 5129, 5116, 4741, 4611, 4106, 3045, 2942, 2737, 2677, 2380, 2315, 2310, 2244, 2223, 2045, 2016, 2008, 1885, 1620, 1511, 1312 e 1259, das ADPFs 425, 383, 382, 161 e 45 e da ADO 1484 (registrada com ADI).

Foi o ocorrido no âmbito da ADI 5627, proposta em 24/11/2016 e encerrada em virtude da edição da Medida Provisória nº 753, de 19/12/2016. Segundo o relator do caso, a medida provisória alterou “a moldura normativa para concretizar a interpretação conforme à Constituição Federal pleiteada na peça primeira”. O mesmo se verificou nas ADPFs 382 e 383, propostas em 28/01/2016 e encerradas por força da alteração da norma impugnada pelo Decreto nº 8.665, de 10/02/2016.

Há, ainda, casos em que a modificação da norma impugnada se deu por meio da edição de lei oriunda do regular processo legislativo, que em regra exige um período razoável de tempo para sua conclusão. É a hipótese verificada nas ADIs 5494, 5159, 5129, 5116, 4741, 4611, 2045, 1620 e 1259, cujos pleitos foram atendidos por meio de atos normativos editados cerca de um ano após o protocolo da ação.

Os casos destacados corroboram o fato de que a ausência de vitórias judiciais não significa ausência de resultados positivos, já que é possível que os partidos autores alcancem seus objetivos na própria esfera legislativa por meio da utilização das ações de controle como “instrumento de pressão”.

Por fim, também em relação aos dados expostos na Tabela 2, notou-se que, a partir da edição da Lei federal nº 9.868/1999, houve uma redução significativa do número de liminares apreciadas de forma apartada do mérito. Como foi mencionado no item 1.2.1 deste trabalho, essa diminuição decorreu da previsão do artigo 12 do diploma, que permitiu ao relator submeter a análise dos pedidos formulados na ação diretamente ao Pleno, sem prévia análise do pleito cautelar.

Não obstante, Taylor e Da Ros ponderam que a maior dificuldade na obtenção de liminares a partir de 1999 não ensejou a queda do número das ADIs propostas, como a primeira vista se poderia imaginar. Isso porque, como o STF é a última instância a qual se pode recorrer, os partidos não deixarão de acessá-lo, ainda que sejam mínimas as chances de sucesso. Ademais, como já mencionado, os partidos se valem da via judicial por razões estratégicas, não afetadas pelas mudanças institucionais¹⁹⁰, premissa esta que deve embasar a avaliação de todos os dados expostos neste tópico.

¹⁹⁰ *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., pp. 843-844.

3.3. SEGUNDA ETAPA: ANÁLISE DOS DISCURSOS PROFERIDOS PELOS DEPUTADOS FEDERAIS NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A presente etapa da pesquisa envolveu a análise dos discursos proferidos no Plenário da Câmara pelos Deputados Federais integrantes dos partidos proponentes durante a votação dos projetos que deram origem às leis adiante objurgadas perante o STF. O objetivo da análise era verificar se os parlamentares se posicionaram contrariamente ao projeto de lei durante o processo legislativo e, em caso afirmativo, se manejaram argumentos semelhantes aos que embasaram as ADIs propostas contra tais diplomas.

Optou-se por analisar os discursos proferidos na votação das leis que foram impugnadas no máximo um mês após a data de sua publicação no Diário Oficial da União, já que, dentro deste, seria possível afirmar a continuidade, perante o Judiciário, das discussões iniciadas no âmbito do Legislativo. Esse universo contou com 34 ações, previstas no Anexo II em conjunto com os principais trechos dos discursos dos parlamentares na votação da lei impugnada.

De forma geral, pode-se apontar que não só nas 34 ações previstas no Anexo II, mas em todas as demais cujos discursos se pesquisou¹⁹¹ há coerência entre a postura dos parlamentares do partido e a opção pela judicialização. Isto é, salvo raras hipóteses, os parlamentares que exerceram seu direito de voz no Plenário da Câmara dos Deputados posicionaram-se contra o projeto que dera origem à lei mais tarde impugnada por seu partido perante o STF.

Em casos excepcionais, parte dos parlamentares manifestou-se a favor da lei impugnada, e parte foi contrária, como no caso das votações do projeto que originou a Lei 13.254/2016, atinente à repatriação de divisas, nas quais o PSB se mostrou dividido. Porém, não se identificou hipóteses em que os Deputados foram unanimemente favoráveis à lei mais tarde alvo da ADI de autoria do seu partido.

Embora houvesse coerência nos posicionamentos adotados perante o Legislativo e o Judiciário, constatou-se que os argumentos usados para justificar a inconstitucionalidade

¹⁹¹ Foram pesquisados discursos referentes aos projetos que deram origem às leis impugnadas até um ano após sua edição, o que perfaz um total de 90 casos, isto é, metade das ADIs integrantes da pesquisa. Para fins de sistematização, optou-se por reunir na tabela trechos dos discursos das ADIs propostas em até um mês. É importante frisar que em todos os casos pesquisados manteve-se o padrão descrito no presente tópico do trabalho.

variavam bastante. Em certos casos, os parlamentares impugnaram aspectos do projeto de lei que não foram alvo da ADI. É o caso da votação do projeto que deu origem à Lei 10.892/2004, atinente à cobrança da CPMF, em que os parlamentares do PFL manifestaram-se contrariamente à cobrança pelos bancos de tarifa de administração da conta investimento, aspecto que não fora impugnado na ADI 3271.

Longe de mostrar inconsistência na argumentação do partido, tal discrepância sugere que há uma análise posterior dos argumentos que poderiam ser mais bem recepcionados pelo Judiciário, na tentativa de maximizar as chances de provimento da ação judicial. A despeito de a possibilidade de sucesso não ser determinante para a propositura da ação, não se pode pressupor que os partidos não orientem racionalmente seus atos com a finalidade de obter resultados favoráveis.

Há situações em que os Deputados, já em seu discurso, asseveram que recorreriam ao STF para impugnar a futura lei, por entenderem que desde o nascedouro ela estava impregnada com o vício da inconstitucionalidade. É o caso, por exemplo, do voto proferido pelo Deputado Otávio Leite, do PSDB-RJ, a respeito do projeto de lei que pretendia criar uma empresa pública para a implantação do “trem-bala” entre Rio de Janeiro e São Paulo. Na ocasião, o parlamentar afirmou que “nós, de início, anunciamos: vamos recorrer ao Supremo Tribunal Federal para que a Constituição da República Federativa do Brasil seja respeitada. Ainda há tempo para uma reflexão do Governo. O nosso voto é ‘não’”.

Os discursos revelam, também, que os Deputados têm conhecimento do posicionamento do STF sobre certos temas e o utilizam para embasar seus argumentos no Plenário. É o caso, por exemplo, do voto proferido pelo Deputado Custódio Mattos, do PSDB-MG, na votação da Lei 10.843/2004, em que menciona que “o Supremo Tribunal Federal já decidiu questão idêntica levantada pelo PT no passado – que medida provisória não pode criar cargos temporários para as atividades-fim dos órgãos federais”.

É curioso, também, o caso da votação da Lei 9.069/1995, que dispõe sobre o Plano Real. Os Deputados do PT, que mais tarde impugnou a lei por meio da ADI 1312, asseveraram nos discursos que não estavam de acordo com o plano econômico, mas votariam favoravelmente a ele em razão do momento político. É o que deflui do seguinte trecho extraído do voto do Deputado Milton Temer:

“Sr. Presidente, vou encaminhar daqui, porque simbolicamente estamos trabalhando sobre um fato consumado e, evidentemente, existe um limite da

operação política que não pode entrar no campo da tentativa do impossível. E a tentativa do impossível seria imaginar que, neste momento, a Casa votaria contra o Plano Real. Mas é fundamental deixar registrado, e para isso ocupamos este microfone, o que já começa a ser pintado, a ser definido dentro do desdobramento deste Plano. Um plano fundado em dois eixos: uma taxa cambial irreal e uma taxa de juros insustentável em qualquer projeto de desenvolvimento sadio de uma nação”.

A discordância do partido se confirmou com a propositura da ADI cinco dias após a publicação da lei no Diário Oficial da União. Isto sugere que o partido já tinha traçado a estratégia de recorrer ao STF para impugnar a lei, que gozava de ampla aceitação no âmbito político, provavelmente por considerar que na esfera judicial haveria mais chances de êxito. Ressalte-se, ainda, que a inconstitucionalidade apontada na ADI foi apenas de ordem formal (alegou-se que os dispositivos impugnados tratavam de matéria relativa à estruturação do sistema financeiro nacional, que só poderia ser regulada por lei complementar), o que evitou a discordância direta com o mérito do plano econômico.

Em hipóteses como esta, em que o partido ingressa com a ação poucos dias após a publicação da lei, entende-se que a decisão a favor de sua propositura é um efeito automático da derrota na esfera legislativa. Não é sequer necessário aguardar que a lei produza efeitos ou prejudique interesses do partido, já que o intuito da estratégia é evidenciar a oposição e impedir a aplicação da política veiculada no diploma legal.

Esse intuito fica ainda mais claro no caso das ADIs 5340 e 1764, propostas, respectivamente, pelo PPS e PT, PCdoB e PDT no exato dia da publicação da lei objurgada, e de outras nove ADIs propostas no máximo cinco dias após a publicação do ato normativo impugnado.

A estratégia de protocolar ações de controle pouco tempo após a publicação da lei pode ser vantajosa ao partido não apenas por ensejar o prolongamento da discussão sobre ela, mas também por permitir que o tema seja apreciado judicialmente enquanto ainda se encontra candente. Isso é útil principalmente quando se trata de questões polêmicas e que atraem grande atenção dos cidadãos e da mídia.

É certo que os Ministros do STF não estão sujeitos ao escrutínio popular, dado o método político adotado para sua escolha, porém isso não os torna imunes à opinião pública. Dessa forma, a pressão popular, quando favorável à pretensão do partido, pode ser

importante aliada, pois pode gerar incentivos para o acolhimento do pleito formulado na ação de controle de constitucionalidade.

Nessa linha, pode-se estimar que a ADI 5685, proposta pela Rede três dias após a publicação da Lei da Terceirização, teve por intuito aproveitar o momento dos intensos debates sobre os possíveis impactos da lei para discuti-la no STF. Ao mesmo tempo, a medida imediata demonstrou que o partido estava disposto a manter a postura combativa e crítica à terceirização adotada na Câmara dos Deputados.

O momento adequado para a propositura da ação pode ser determinado não apenas pela publicação de uma lei que inova no ordenamento jurídico, mas também pela prolação de uma decisão que imponha nova interpretação a dispositivo que há muito integre o conjunto de leis. Foi esse o quadro verificado quando do ajuizamento da ADC 43 pelo Partido Ecológico Nacional (PEN), atual Patriota, em favor do artigo 283 do Código de Processo Penal.

Como asseverado na petição inicial da ação, “a necessidade de declaração de constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal exsurge da controvérsia instaurada em razão da decisão proferida recentemente por esse e. Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus nº 126.292”, por meio do qual foi alterada a jurisprudência da Corte, que passou a permitir o cumprimento da pena de prisão antes do trânsito em julgado da condenação.

A ADC foi proposta no dia 19/05/2016, dois dias após a publicação do acórdão proferido no bojo daquele habeas corpus, e requereu que o Plenário, por meio da declaração de constitucionalidade do artigo, reconhecesse a ilegitimidade das prisões iniciadas antes do trânsito em julgado da decisão condenatória.

O exemplo demonstra que, conquanto a redação do artigo objeto da ADC tenha sido alterada por lei editada em 2011, houve um desdobramento posterior que fez surgir o contexto adequado para o uso da ação de controle de forma estratégica.

Assim, o fato de haver apenas 34 ações propostas até um mês após a edição da medida combatida não retrata com fidelidade a frequência com que os partidos fazem uso das ações de controle para dar continuidade à discussão de temas contrários aos seus objetivos. Vê-se, assim, que o recurso ao STF como decorrência das derrotas sofridas pelos partidos é um fenômeno que se verifica com considerável frequência, o que corrobora o

entendimento de que a Corte, em tais hipóteses, é transformada em “terceira Casa legislativa”.

3.4. TERCEIRA ETAPA: ENTREVISTAS COM OS ADVOGADOS SUBSCRITORES DAS AÇÕES SELECIONADAS

A última etapa da pesquisa empírica foi desenvolvida com o escopo de compreender quais são os elementos levados em consideração na tomada de decisão pela propositura de uma ação de controle de constitucionalidade. Partiu-se do pressuposto de que, a despeito da simplicidade dos requisitos formais exigidos para que o partido seja legitimado e a ação, recebida, há outros critérios de maior complexidade que devem ser sopesados pelos responsáveis por autorizar a adoção da estratégia judicial.

Para tanto, primeiramente entrou-se em contato com os partidos por meio de seus endereços eletrônicos com a finalidade de indagar da existência de atas, relatórios ou quaisquer estudos produzidos por seus órgãos internos para subsidiar a decisão a favor ou contra a propositura da ação. A tentativa não surtiu efeitos, já que os poucos partidos que responderam afirmaram não dispor de documentos dessa natureza.

O segundo passo foi o agendamento de entrevistas com os advogados signatários das ações de controle. Embora a pesquisa abranja 210 ações, a variedade de subscritores não é vasta. Constatou-se que, em regra, cada partido conta com um pequeno grupo de advogados, responsáveis pela elaboração e acompanhamento da maioria de suas ações. Uma parcela minoritária dos casos é patrocinada por escritórios ou advogados de renome, que assessoraram o partido esporadicamente, e geralmente em temas com nuances mais específicas.

Dadas as diferenças entre os dois grupos de subscritores — advogados que habitualmente assessoram os partidos nas ações constitucionais e advogados contratados para atuação em casos pontuais — entendeu-se por bem elaborar dois tipos diferentes de questionário, que respeitassem as diferenças entre os vínculos dos patronos com o partido político. Os questionários estão presentes ao final do trabalho como Anexos III e IV.

As entrevistas foram realizadas durante o ano de 2018 com 10 advogados de partidos com ideologias e tamanhos diversos, quais sejam, o PSDB, PSD, PSOL, PDT, DEM, PT e PPS. De maneira geral, houve muitos óbices para a obtenção dos dados, seja porque se tratava de ano eleitoral, o que causou dificuldades de agenda para alguns advogados, seja em virtude da indisponibilidade de outros, mesmo diante do compromisso de se manter o anonimato.

Diante disso, de antemão é essencial reconhecer que as informações colhidas não são suficientes para embasar conclusões ou afirmar a existência de algum padrão. Contudo, as entrevistas foram de grande valia para a compreensão da gênese de uma ação de controle de constitucionalidade sob o ponto de vista prático, o que é indispensável para compreender temas de cunho político.

O primeiro aspecto aclarado nas entrevistas é que de fato não seria possível ter acesso a documentos produzidos internamente pelos órgãos partidários para embasar a estratégia judicial. Os advogados entrevistados asseveraram que, quando a proposta emerge dos órgãos internos do partido, provém de discussões feitas oralmente em reuniões com a Diretoria. Em outras ocasiões, os subsídios são produzidos por terceiros interessados na ação e entregues ao partido para que se manifeste sobre o interesse em patrociná-la. Finalmente, há casos em que a análise técnica é feita pela assessoria interna dos partidos no Congresso Nacional, a qual subsidia tanto o debate político interno, quanto a tomada de decisão externa ao Legislativo.

Confirmando o aduzido, na leitura das ações foi identificado apenas um caso em que a decisão pela propositura da ADI fora tomada pela Executiva Nacional com base em estudo elaborado pela área jurídica do partido. Trata-se da ADI 4089, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Conforme narrado na ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do Partido realizada em 23/04/2008,

“(…) pediu a palavra o companheiro Honésio Ferreira, Secretário Nacional de Comunicação, informando estar trazendo uma matéria para exame (...). Trata-se de um estudo da área jurídica do partido que analisou a Proposta de Lei Complementar do senador Eptácio Cafeteira que trata da isonomia entre as penas por perda de mandato entre o presidente da república e os membros do legislativo, a partir do final da legislatura, não havendo portanto a isonomia prometida no PLC aprovado com esta intenção anteriormente e por este motivo caberia uma Ação de Declaração de Inconstitucionalidade por parte do Partido Trabalhista Brasileiro junto ao Supremo Tribunal Federal. A executiva analisando a matéria deliberou por unanimidade no sentido de que o PTB deve apresentar uma ADIN

junto ao Supremo Tribunal Federal com relação ao PLC que alterou a pena de cassação dos senhores parlamentares sem estabelecer a prometida isonomia”.

De forma geral, pode-se dizer que há incentivos internos e externos para a propositura de uma ação. Enquanto os primeiros advêm dos órgãos de assessoria dos partidos ou de membros e assessores de bancada, os últimos provêm de órgãos da sociedade civil ou agentes individuais que não detêm legitimidade ativa para propor ações diretamente perante o STF.

Os dados coletados nas entrevistas indicam que o número de ações oriundas das fontes internas e externas é equilibrado, mas as fontes externas tendem a sobressair-se no caso de partidos menores e mais ideológicos. Isso porque a maior clareza nas pautas defendidas por estes partidos revela sua abertura para encampar os temas trazidos ao seu conhecimento por atores externos, o que incentiva a aproximação destes.

Este parece ser o caso das ADIs 5708 e 5435, propostas, respectivamente, pelo PPS e pelo PSOL. A primeira ação objetivava conferir interpretação conforme à Constituição a dispositivos do Código Penal para afastar o entendimento de que seria crime plantar, cultivar, colher, guardar, transportar, prescrever, ministrar, e adquirir *cannabis* para fins medicinais e de bem-estar terapêutico. Consta na inicial que a mesma foi feita com apoio técnico da Associação Brasileira de Pacientes de *Cannabis* Medicinal.

No segundo caso, a ADI impugnou as alterações feitas na Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei do SUS), que autorizariam a entrada de empresas e capital estrangeiros no setor de saúde. Conforme explicitado na inicial, a propositura da ação foi em resposta a solicitação de entidades da sociedade civil que atuavam em favor da saúde no país, com base em memoriais do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, da Associação Nacional do Ministério Público em Defesa da Saúde e do Instituto de Direito Sanitário Aplicado apresentados ao partido.

Há diversas outras ações em que, a despeito de não haver menção expressa, deduz-se que o partido contou com a colaboração direta de associações e entidades sociais. É o caso, por exemplo, da ADI 5668, proposta pelo PSOL com o pleito de que se conferisse interpretação conforme à Constituição ao Plano Nacional de Educação, determinando que as escolas públicas e particulares coibissem discriminação por gênero, identidade de gênero e orientação sexual. A própria participação de diversas entidades

como *amici curiae* em ações desse jaez demonstra seu empenho e colaboração com o partido autor e sugere que a proposta pode ter partido delas.

Dado que o artigo 103, inciso IX da Constituição não conferiu às entidades sociais legitimidade para ativar a jurisdição concentrada, mas apenas às entidades de classe de âmbito profissional ou econômico, a atuação dos partidos políticos em casos como os narrados é de fundamental importância na defesa dos direitos humanos. Nessas hipóteses, entende-se que os partidos cumprem a função deles esperada e que justificou sua legitimidade universal para a deflagração do controle abstrato de constitucionalidade.

Não se pode olvidar, por outro lado, que há ações propostas pelos partidos com a finalidade de atender interesses privatísticos de atores individuais. Seria o caso, por exemplo, da ADI 3908, proposta pelo PSDB, na qual se pleiteou a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo da Lei nº 9.709/1998 que admitia a possibilidade de o Legislativo submeter a referendo atos administrativos já praticados.

Dentre os documentos que instruem a inicial, consta um ofício da Prefeita de Fortaleza que submetia a referendo popular ato administrativo que autorizava a construção de um prédio empresarial na cidade, que fora objeto de questionamento por órgãos ambientais e de controle. Caso o ato não contasse com respaldo popular, o empreendimento não poderia ser realizado, o que deixava transparecer que a realização da consulta popular poderia causar prejuízos econômicos aos envolvidos no projeto.

Por entender que a ação tinha nítido intuito de defender os interesses da construtora, o Relator, Ministro Joaquim Barbosa, indeferiu a inicial em decisão da qual se extrai o seguinte excerto:

“Com o devido respeito ao requerente, estou convencido de que a presente ação direta presta-se exclusivamente à defesa de interesses particulares concretos. (...) Anoto ainda que a legitimação processual dos partidos políticos só é ampla e irrestrita, na interpretação dessa Corte, quando atuam, no rito processual da ação direta, ‘como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política’ (ADI 1.096-MC, rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158/441). A legitimação ampla não pode resultar na transformação desta Corte em um tubo de ensaio para a afirmação de interesses concretos ou individuais”.

De fato, como apontado na decisão, a propositura de ações de controle em favor de interesses privados desvirtua a legitimação conferida aos partidos, que tem respaldo no

seu papel de canais de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos da sociedade. O critério da representação de interesses nitidamente privados, sem conotação de generalidade, também motivou a exigência de comprovação de pertinência temática, conforme assentado no julgamento da ADI 1.114, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, relativo às entidades sindicais.

Com o intuito de compreender, sob o ponto de vista dos advogados subscritores, os interesses subjacentes à propositura de ações de controle, indagou-se quais seriam os resultados almejados pelo partido, além da resolução de controvérsia quanto à constitucionalidade de leis ou atos normativos.

As respostas foram bastante variadas, mas podem ser englobadas em cinco grupos: **(i.)** barrar políticas contrárias ao ideário defendido pela agremiação; **(ii.)** reforçar o papel do partido de agente representativo da sociedade; **(iii.)** buscar maior protagonismo; **(iv.)** prestigiar os interesses do agente que encaminhou a proposta, especialmente se este for deputado integrante da sigla; e **(iv.)** criar janelas para negociação política.

As informações dadas pelos advogados corroboram as percepções das etapas anteriores da pesquisa. De fato, os objetivos que circundam as ações controle de constitucionalidade são variados e complexos. No limite, é possível dizer que há interesses preponderantes, mas não exclusivos, os quais jamais poderiam ser a defesa de interesses particularistas ou de autodefesa da classe política, dado o papel reservado aos partidos no governo representativo.

É relevante destacar que os entrevistados declararam que o volume de ações propostas pelos partidos não decorre da insuficiência dos mecanismos de atuação e manifestação disponíveis para a minoria e para a oposição. O fenômeno seria fruto da alta concentração de poderes no STF e da dificuldade de diálogo no Congresso Nacional imposta pelo número elevado de partidos, o que torna o recurso ao Supremo o caminho mais curto.

Mais uma vez, as respostas confirmaram a constatação atingida neste trabalho de que os mecanismos de obstrução e contestação previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados são suficientes para garantir que a minoria se manifeste. O próprio fato de as ações serem propostas por partidos de diferentes tamanhos e ideologias confirma que elas são instrumento do jogo político e do modo de agir estratégico ínsito a este.

É também estratégica a escolha do momento da propositura (como o início ou fim do mandato), dos temas judicializados (sendo possível que um partido privilegie os que terão mais impacto perante a opinião pública) e a decisão pela formação de litisconsórcio ativo, isto é, a união com outros partidos para conferir maior peso à ação.

Quanto a este último aspecto, verificou-se que ora os partidos propõem ações conjuntamente (como no caso da ADI 1351, de autoria do PCdoB, PDT, PT, PSB, PV, PL, PSD e PPS), ora individualmente (a exemplo do ocorrido nas ADIs 3741, 3742 e 3743, propostas contra a Lei Federal nº 11.300/2006 pelo PSC, PDT e PTC no interregno de uma semana). Em última instância, o que pauta tais decisões é a maximização das chances de êxito (que não se confunde com a admissão da ação nem com o deferimento do pleito, como anteriormente afirmado).

Ainda em relação aos interesses que circundam as ações de controle de constitucionalidade, impende mencionar um aspecto aduzido pelo representante do PSOL: embora as pretensões primárias e mais evidentes sejam as dos proponentes das ações, não se pode ignorar que a estratégia pode ser conveniente para o próprio Supremo Tribunal Federal, já que lhe permite participar da discussão de temas relevantes e polêmicos, mantendo-se constantemente sob os holofotes.

De fato, dado que a temática eleitoral é a mais frequentemente abordada nas ações propostas pelos partidos, abre-se espaço para que a Corte atue politicamente, o que aumenta seu protagonismo e prestígio, em detrimento do Legislativo e do Executivo. Por essa razão, é remota a chance de o STF alterar sua jurisprudência para exigir dos partidos a comprovação da pertinência temática, tal como foi feito em relação às Mesas das Assembleias Legislativas, aos governadores dos Estados, às entidades de classe e às confederações sindicais.

Por esses aspectos, fica evidente que há uma dezena de elementos que devem ser ponderados pelos partidos antes da judicialização, já que a estratégia envolve diversos atores políticos, públicos e privados. Ademais, não se admite desistência em ações desse jaez, conforme previsto no artigo 169, § 1º, do Regimento Interno do STF, o que significa que as ações podem transcorrer por anos, o que é um relevante fator a ser sopeado pelos requerentes.

3.5. NOVA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE SEGUNDO SEUS USOS

Com base no que foi constatado por meio da pesquisa empírica, entende-se necessário propor uma nova classificação das ações de controle de constitucionalidade propostas pelos partidos políticos, a fim de retratar mais detalhadamente os diferentes usos a elas conferidos.

A literatura coletada sobre o assunto baseia-se quase exclusivamente na classificação proposta por Matthew Taylor e Luciano Da Ros, fruto dos excelentes trabalhos desenvolvidos por eles individual e conjuntamente. Como apresentado no item 2.2.2 e subitens deste trabalho, os autores classificam as ações em instrumentos de oposição, instrumentos de governo e instrumentos de arbitragem dos interesses em conflito. A estas três categoriais, adicionou-se a proposta por Yoav Dotan e Menachem Hofnung, de que as ações seriam uma forma de os partidos angariarem *status* político.

Partindo de tais categorias, propõe-se uma classificação hexapartite, isto é, que apresenta seis tipos de ações de controle abstrato de constitucionalidade de autoria dos partidos políticos. A nova proposta difere da classificação anteriormente mencionada que lhe serviu de base, porque não abrange as ações como instrumento de governo nem as ações como instrumento de obtenção de *status* político.

No que tange à utilização das ações como instrumento de governo, a desconsideração da categoria decorre de dois principais fatores. O primeiro deles é que o uso se mostrou reduzido e circunscrito ao governo do presidente Lula. Assim, no momento não há respaldo suficiente para se afirmar a existência de uma nova categoria, o que não obsta que a mesma seja incluída futuramente na classificação ora proposta, caso as ações com esse objetivo passem a ser mais utilizadas. O segundo é que eventuais ações deste tipo podem ser mais adequadamente abrangidas por uma das seis categorias propostas, que têm o condão de transparecer com mais clareza o objetivo almejado pelas mesmas.

Já no que tange ao uso das ações para obtenção de atenção e *status*, considerou-se que este objetivo está presente na maior parte das ações de controle abstrato proposta por partidos políticos, ainda que em menor evidência em algumas delas. Outrossim, mesmo nos casos em que o objetivo não é angariar atenção, isto acaba ocorrendo como consequência da ampla cobertura da mídia sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, considerar autonomamente esta categoria criaria dificuldades, porque exigiria que diversas ações fossem alocadas em mais de uma categoria.

Feitas essas considerações, passar-se-á à definição das categorias propostas, explorando suas especificidades e distinções. As definições aproximam-se de “tipos ideais”, na acepção weberiana¹⁹², pois apresentadas com o intuito de criar um instrumento teórico analítico, mas sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de interpretação do fenômeno estudado. Almejam, portanto, apenas facilitar a compreensão do objeto de estudo, o que mais adiante será útil para orientar as propostas *de lege ferenda* de que se ocupará a última parte deste trabalho.

3.5.1. Instrumento de oposição

A imposição de óbices à implementação de políticas governistas e a demonstração da discordância do partido proponente foram as principais razões que moveram a propositura de ações de controle de constitucionalidade ao longo do período pesquisado.

Esse é um dos usos do controle concentrado que mais evidenciam o agir estratégico dos partidos políticos, já que permitem, com uma única medida, o atendimento de diversos interesses. Não é por acaso, então, que a quantidade de ações propostas por partidos opositores seja tão elevada.

Vale esclarecer que a classificação de uma ação como instrumento de oposição não necessariamente guarda relação com o tamanho do partido, sua posição ideológica ou o tema nela defendido.

Com efeito, observou-se ao longo da pesquisa que os temas das ações propostas por partidos oposicionistas nem sempre estavam em consonância com as pautas por eles defendidas. Logo, não se pode afirmar que o fim almejado seja sempre impedir ações

¹⁹² De acordo com Julien Freund, “o tipo ideal designa o conjunto de conceitos que o especialista das ciências humanas constrói unicamente para os fins da pesquisa. (...) Em hipótese alguma Weber os concebe com fins do conhecimento, no sentido em que deveriam resumir ou conter a realidade e formar um sistema completo da ciência. Não passam de instrumentos, de meios heurísticos destinados a dar uma univocidade significativa ao objeto da pesquisa. Mais precisamente ainda, constituem práticas puramente experimentais que o sábio cria voluntária e arbitrariamente, segundo as necessidades da investigação, e que ele abandona da mesma maneira se não prestam o serviço esperado. Seu valor se deixa, pois, determinar unicamente por sua eficácia e sua fecundidade na pesquisa. Se não existirem ou estiverem extintas, é lícito ao sociólogo construir outros tipos ideias mais apropriados” (*Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975, pp. 48 e 52).

contrárias aos objetivos partidários, já que há casos em que se busca tão somente dificultar o exercício da atividade governamental.

Ademais, também constatou-se que os principais proponentes de cada período variavam bastante no que tange ao tamanho e à ideologia. Integram a categoria de principais proponentes de ações com cunho oposicionista o PT, PDT, PCdoB, PFL/DEM, PSL e PSDB, que têm características bastante distintas.

Há, é verdade, proeminência do número de ações propostas por partidos localizados na esquerda do espectro ideológico. No contexto brasileiro, isso pode ser explicado pelo fato de os partidos de esquerda serem em regra menores e, conseqüentemente, terem menos instrumentos de ação política à disposição, o que torna as ações de controle de constitucionalidade um importante trunfo. Ademais, o fato de a esquerda ter sido oposição durante a maior parte do atual período democrático justifica que os partidos com tal alinhamento tenham aprendido a diversificar suas táticas de atuação¹⁹³.

Porém, como visto, isso não permite vaticinar que as ações de controle de constitucionalidade sejam instrumento típico de partidos pequenos e de esquerda. A constatação de que uma determinada ação foi movida com fins oposicionistas deve decorrer da análise de múltiplos fatores. Dentre eles, cita-se a composição do governo no momento em que a ação foi proposta, a participação ou não do partido proponente na coalizão governista e seu comportamento na votação dos projetos de lei no Congresso Nacional.

Também é complexa a avaliação das vantagens e desvantagens da propositura de ações com fim oposicionista, já que esta aferição depende muito das circunstâncias e do ponto de vista adotado. Pode-se entender que os partidos busquem, com tais ações, impedir reformas que consideram maléficas aos cidadãos. Por outro lado, é igualmente cabível estimar que as ações sejam apenas mais um instrumento do jogo político e, portanto, visem

¹⁹³ Segundo Ângelo Panebianco, o fato de um partido pertencer à situação ou à oposição durante a maior parte de sua história influencia de formas distintas seu modo de agir, conforme descrito no trecho a seguir: “Convencionou-se que as características organizativas dos partidos que experimentam longos períodos na oposição no curso de sua história são diferentes daquelas dos partidos que gozam de uma longa permanência no governo. Os partidos do primeiro tipo precisam muito mais do que os segundos de uma organização forte e sólida. Esses partidos não podem se apoiar na burocracia estatal, não podem utilizar o Estado e seus aparatos *pro domo sua*, nem dispõem normalmente do abundante apoio financeiro que os grupos de interesse reservam aos partidos governistas. Só podem contar, ou ao menos em grande parte, consigo mesmos” (*Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 127).

conferir visibilidade ao partido proponente e dificultar a atuação do governo, o que aumentaria as chances de a oposição obter o poder no pleito seguinte.

Boas ou más, consentâneas ou não com as finalidades do partido, as ações movidas pela oposição têm em comum o efeito de transferir ao Supremo uma quantidade significativa de temas políticos, e contribui com a sua sobrecarga, politização e aumento de sua influência.

Embora seja possível compreender os fins buscados com as ações propostas por partidos políticos, não deixa de ser curioso que integrantes do Poder Legislativo, independentemente da dimensão e influência da agremiação a que pertençam, recorram a um órgão com competência para invalidar os atos por eles produzidos, como notado por Yoav Dotan e Menachem Hofnung¹⁹⁴. Em certo grau, o próprio afã da disputa política pode ter contribuído para que os Poderes políticos tenham se apequenado perante o Poder Judiciário.

3.5.2. Defesa dos interesses da classe política

A segunda categoria está baseada na temática das ações de controle proposta pelos partidos políticos. Conforme aferido por meio da pesquisa realizada, 22% das ações tiveram como objeto leis federais que alteravam as regras do jogo eleitoral nos mais diversos aspectos, como direito de antena, inelegibilidade, registro de candidatura, criação de partidos, justa causa para a desfiliação partidária, dentre outros.

Segundo Taylor e Da Ros, ao propor ações com este tema, os partidos almejavam a arbitragem de interesses em conflito, pois a mudança das normas eleitorais atingiria diretamente os interesses de grupos e setores específicos, prejudicando alguns e beneficiando outros, nos termos do excerto abaixo:

¹⁹⁴ Segundo os autores israelenses, “[i]t is expected, however, that those who resort to litigation would be parties with limited access to the legislative or bureaucratic decision-making process (such as minorities or disadvantaged groups). One would not expect those who have direct access and control of the policy-making processes to resort to litigation as a standard means of political action. This is so not only because litigation is commonly regarded as “the weapon of the weak and disadvantaged” but also because one may assume that by resorting to litigation, politicians would deteriorate the status and effectiveness of the very institutions of which they are members and which constitute the basis for their political power” (*Legal Defeats - Political Wins...*, op. cit.).

“Nessa perspectiva, insere-se, por exemplo, praticamente toda a contestação de regras eleitorais, das leis nº 9.096, 9.100, 9.504 e 11.300, além da Resolução nº 21.702, do TSE. (...) Por concretamente privilegiarem determinados partidos em prejuízo de outros, não se trata de puro uso da arena judicial como extensão da política de oposição ao governo, mas da busca por uma arena em que se possa evitar que certas regras prejudiquem de forma direta alguns partidos”¹⁹⁵.

Diferentemente do proposto pelos autores, optou-se por criar uma categoria autônoma para tais ações em virtude de seu elevado número e, especialmente, porque o objetivo almejado não é sempre a alteração das normas que conferem tratamento distinto aos partidos, mas sim a proteção dos interesses da classe política.

Para ilustrar, menciona-se o caso da ADI 5494, proposta pelo Partido da República em desfavor artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096/1995, que veda aos partidos receber contribuição ou auxílio pecuniário de autoridades ou órgãos públicos. Essa vedação, por atingir indistintamente todas as agremiações partidárias, não beneficia umas em detrimento de outras. Destarte, não é cabível dizer que a ação busque o arbitramento de interesses em conflito, mas sim a adequação das regras do jogo eleitoral ao interesse partidário.

Ademais, entende-se que a criação dessa categoria é relevante para chamar atenção para o fato de que os partidos fazem, em larga escala, uso autointeressado de ações de controle de constitucionalidade.

Referido comportamento não é necessariamente reprovável, haja vista que o próprio papel de destaque conferido aos partidos políticos no governo representativo justifica que eles tenham à disposição mecanismos que lhes permitam aperfeiçoar as regras do jogo.

No entanto, o uso desmedido das ações com o objetivo ora narrado, caso seguido da queda do volume de ações voltadas à defesa dos interesses da coletividade, pode revelar o desvirtuamento da legitimação conferida aos partidos. Isso justifica o acompanhamento atento da evolução da propositura de ações dessa natureza, cuja quantidade teve significativo aumento nos últimos dez anos.

¹⁹⁵ *Os partidos dentro e fora do poder...*, op. cit., p. 840.

3.5.3. Arbitramento de conflitos

De igual relevância se mostraram as ações cuja finalidade era levar controvérsias para o âmbito do Supremo Tribunal Federal, o qual, na condição de detentor da última palavra sobre a interpretação da Constituição, pacifica as situações criando uma norma jurídica aplicável ao caso.

O frequente acesso ao STF com a finalidade de solucionar conflitos entre Poderes foi, em grande medida, incentivado pelo arranjo institucional previsto na Constituição de 1988, conforme asseveram Maria Tereza Sadek e Rogério Arantes:

A Constituição de 1988 acabou por complicar ainda mais os problemas institucionais ao criar um modelo singular de separação de poderes e ao consagrar o presidencialismo. Ao mesmo tempo que fortaleceu o Legislativo – com a ampliação de seus poderes de controle e fiscalização –, facultou ao Executivo a possibilidade de legislar por meio de medidas provisórias, aumentando com isso a responsabilidade do Judiciário na mediação política entre eles e no controle constitucional dos atos legislativos e de governo¹⁹⁶.

Também se pode atribuir ao arranjo institucional a ocorrência de embates frequentes entre as unidades federativas. A existência de competências comuns, a atribuição de competências alargadas à União em detrimento dos Estados-membros, a luta pela captação de recursos privados por meio da concessão de incentivos (chamada de “guerra fiscal”) são alguns exemplos de elementos causadores de conflitos entre os entes federados que podem ensejar a necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal.

É interessante notar que a necessidade de instituição de um árbitro para os conflitos negativos ou positivos de atribuição entre as unidades federativas foi a principal razão para a criação da Corte Constitucional na Áustria. Tanto é assim que, na origem, o controle de constitucionalidade naquele país só podia ser exercido a requerimento do Governo Federal quando voltado às leis provinciais, e dos governos provinciais, quando versava sobre as leis federais¹⁹⁷.

Vale lembrar que não é apenas por meio das ações de controle de constitucionalidade que os entes federados podem levar seus conflitos à apreciação do

¹⁹⁶ “A Crise do Judiciário na Visão dos Juízes” In *Revista USP*, n. 21, p. 37. Disponível online: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i21p34-45>. Acesso em 29/11/2018.

¹⁹⁷ FAVOREU, Louis. *As Cortes Constitucionais*. Tradução de Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004, pp. 46-48.

Supremo. Isso porque, de acordo com o artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, é competência originária da Corte julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”, que geralmente surgem no bojo de ações cíveis originárias, mandados de segurança e ações ordinárias.

A jurisprudência do STF procura deixar claro que não são quaisquer conflitos entre entidades da Federação que atraem sua competência originária, mas apenas os conflitos entre dois entes políticos ou aqueles que tenham potencial para ameaçar o pacto federativo¹⁹⁸. Fora tais hipóteses, ou ainda quando o conflito envolve os municípios (não abrangidos pelo artigo 102, inciso I, alínea f), o único modo de acessar diretamente o STF é por meio das ações de controle de constitucionalidade.

A despeito da importância e utilidade de um árbitro, a concentração dessa função no Poder Judiciário não está imune a críticas. Nessa linha, Karl Loewenstein considera legítimo o controle judicial apenas para a proteção do pacto federativo e para a proteção dos direitos fundamentais. Porém, o autor condena o controle interórgãos realizado pelo Judiciário sobre os atos políticos dos Poderes Executivo e Legislativo, como fica claro no seguinte trecho:

“Es bien cierto que la confirmación o la desaprobación de la decisión política estará siempre fundamentada o encubierta con el deber de los jueces de defender y preservar la primacía de la constitución. Este argumento frecuentemente repetido (como, por ejemplo, en la reciente sentencia *United States v. Butler*) es una camuflaje semántico – práctico por ser inatacable – para la elevación de la *Supreme Court*, frecuentemente escindido de forma tajante, a la categoría de árbitro soberano sobre el Congreso y el presidente, aunque ambos están elegidos por el pueblo y están obligados a rendir cuentas a los electores, lo que justamente no es el caso de la *Supreme Court*”¹⁹⁹.

¹⁹⁸ “A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes” (ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. Celso de Mello, j. 31/10/2007).

¹⁹⁹ *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 312.

Como se vê, a crítica do autor mira o fato de o árbitro ser o único membro da relação que está imune ao dever de prestar contas aos eleitores, por não ser democraticamente eleito. A ponderação é de extrema importância e remete à velha indagação acerca de quem controla o controlador. Portanto, a despeito da necessidade de haver um mecanismo eficiente de superação de impasses, compete ponderar sobre as consequências do desempenho dessa função pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade.

3.5.4. Defesa dos direitos fundamentais e das minorias

Na concepção de Dworkin, ter um direito fundamental num Estado de Direito equivale a ter um trunfo num jogo de cartas, o qual prevalece sobre todas as outras cartas independentemente de seu número ou naipe. Transpondo essa metáfora para o sistema jurídico, Jorge Reis Novais assevera que os direitos fundamentais são como trunfos, pois conferem aos cidadãos uma posição jurídica favorável em face do governo democraticamente eleito, “o que, em regime político baseado na regra da maioria, deve significar, afinal, que ter um direito fundamental é ter um trunfo contra a maioria, mesmo quando esta decide segundo os procedimentos democráticos instituídos”²⁰⁰.

Compete ao Tribunal Constitucional assegurar que os direitos fundamentais operem como freio à maioria, já que o órgão, no controle dos atos emanados dos Poderes democraticamente eleitos, pode invalidar os que sejam contrários à Constituição, principal repositório dos direitos fundamentais. Não por outro motivo, segundo Stephen Holmes, o que justifica que as gerações progressas elaborem Constituições que engessam as gerações futuras é a proteção dos direitos fundamentais e o impedimento de reformas destrutivas da democracia por maiorias eventuais.

A associação entre a jurisdição constitucional e a proteção das minorias é bem evidenciada por Kelsen no seguinte excerto:

“Se virmos a essência da democracia não na onipotência da maioria mas no compromisso constante entre os grupos representados no Parlamento pela maioria e pela minoria, e por conseguinte na paz social, a justiça constitucional aparecerá como um meio particularmente adequado à realização dessa ideia. A simples ameaça do pedido ao tribunal constitucional pode ser, nas mãos da minoria, um

²⁰⁰ *Direitos Fundamentais: Trunfos Contra a Maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 17-18.

instrumento capaz de impedir que a maioria viole seus interesses constitucionalmente protegidos, e de se opor à ditadura da maioria não menos perigosa para a paz social que a da minoria”²⁰¹.

Dado o papel das Cortes Constitucionais na defesa dos direitos fundamentais, a possibilidade de acessá-las diretamente por meio de uma única ação confere ao legitimado um importante instrumento em prol das liberdades civis. Por essa razão, entende-se que o uso das ações de controle abstrato de constitucionalidade com tal objetivo está em consonância com a função atribuída aos partidos políticos no sistema representativo, mostrando-se, portanto, adequado e legítimo.

3.5.5. Intermediação de interesses privados

Como já exposto, a legitimação universal dos partidos políticos funda-se em seu papel de corpos intermediários entre a sociedade civil e o Estado. Por esse motivo, lhes foi facultado o manejo das ações de controle abstrato para questionar a constitucionalidade de quaisquer temas com o objetivo de zelar pela supremacia da Lei Maior e pelos direitos da coletividade.

Entretanto, a prática demonstra que não raro os partidos políticos impugnam, em sede de controle concentrado, questões que impactam apenas uma categoria reduzida, que se revela a principal, senão a única interessada na judicialização.

Referida prática foi nomeada por um dos advogados entrevistados como a “mercantilização” das ações de controle abstrato, que são utilizadas como moeda de troca para os partidos obterem favores, doações eleitorais e outros tipos de proveito.

Ao assim agirem, os partidos se tornam representantes da parte interessada e se aproximam das facções, cujo traço marcante, segundo James Madison, é justamente sua atuação em prol de interesses diversos dos da coletividade²⁰². Na mesma toada, Paulo Bonavides menciona que “o partido é o lado positivo e a facção é o lado negativo da participação política organizada” e que esta “não somente desserve a sociedade, como os

²⁰¹ *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 182.

²⁰² “Por facção entendo certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, n. X, pp. 133-34).

seus fins são egoísticos e não políticos; o interesse privado ocupa ali o lugar do interesse público”²⁰³.

Além disso, permitem o favorecimento indevido dos detentores do interesse contemplado na ação, que, não fosse por isso, teriam de se valer de outros meios judiciais menos céleres e eficazes do que as ações de controle abstrato de constitucionalidade.

Essa utilização fisiológica das ações de controle pode até ser considerada um estímulo à criação de pequenos partidos, que adquirem um poder considerável quando logram eleger um representante no Congresso Nacional. Vê-se, portanto, que são necessárias medidas para coibir a ativação da jurisdição concentrada com finalidades não republicanas, o que será objeto de análise no próximo capítulo.

3.5.6. Instrumento de negociação

A justificativa para a criação da presente categoria está calcada na observação de que um número significativo de ações de controle de constitucionalidade foi encerrado após a edição de lei ou ato normativo que alterava o dispositivo que havia sido impugnado, conforme retratado no item 3.2.

Por meio dessa observação, constatou-se que as ações de controle de constitucionalidade podem ser um meio de se iniciar um diálogo no âmbito dos poderes políticos, não alcançado na ocasião em que a lei impugnada foi votada. Movidos pela chance de conferir uma solução política à controvérsia e impedir a sua definição pelo Supremo Tribunal Federal, os parlamentares podem ter novos incentivos para rediscutir a questão judicializada, que, ao fim, poderá ser solucionada por meio de revogação ou reforma dos dispositivos legais impugnados.

Conforme já foi aduzido em outros trechos deste trabalho, sabe-se que as ações de controle de constitucionalidade propostas por partidos políticos têm múltiplas finalidades. Portanto, não se pretende aduzir que haja ações cujo intuito exclusivo seja o de criar oportunidade para a rediscussão de questões em que os partidos proponentes saíram vencidos, mas apenas que esse pode ser o principal fim almejado com a propositura.

²⁰³ *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 375.

O trecho acima citado em que Kelsen assevera que “[a] simples ameaça do pedido ao tribunal constitucional pode ser, nas mãos da minoria, um instrumento capaz de impedir que a maioria viole seus interesses constitucionalmente protegidos” demonstra que as ações de controle podem ser um relevante instrumento de pressão, desde que estrategicamente manejadas pelos partidos em conjunto com a costura de acordos no âmbito do Legislativo.

3.6. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O capítulo que ora se encerra teve o objetivo de apresentar os principais resultados da pesquisa empírica realizada em três frentes: leitura das peças processuais mais relevantes das 210 ações selecionadas, análise dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados pelos parlamentares dos partidos proponentes de ADI e entrevistas com advogados signatários das ações.

O objetivo da pesquisa empírica foi compreender o perfil das ações de controle de constitucionalidade de autoria dos partidos políticos, o que subsidiou a nova proposta de classificação das mesmas, segundo seus usos e os fins almejados.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que as principais constatações da pesquisa empírica foram:

- (a.) o número de ADIs propostas teve uma queda contínua no período pesquisado, (com exceção do ligeiro aumento havido no segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff), o que se deve à diminuição de seu uso como instrumento de oposição;
- (b.) os partidos integrantes da coalizão propuseram quantidade significativa de ações, tanto para desafiar políticas do presidente aliado (“fogo amigo”), quanto para auxiliar na remoção de entraves à atividade governativa;
- (c.) a temática eleitoral foi a mais judicializada por partidos políticos, seguida das questões trabalhistas e de temas de direito público, empatados em segundo lugar;
- (d.) a atuação judicial de certos partidos políticos parece voltar-se precipuamente à defesa de interesses próprios do jogo político e da atividade governativa;

(e.) os partidos obtiveram decisões liminares favoráveis em 9% dos casos e decisões definitivas favoráveis em 10,5% dos casos, confirmando que a taxa de sucesso é baixa;

(f.) salvo raras exceções, os parlamentares dos partidos proponentes de ADI se manifestaram contrariamente à aprovação da lei impugnada durante sua votação no Plenário da Câmara dos Deputados, o que demonstra que há coerência nos comportamentos adotados na esfera judicial e legislativa;

(g.) a proposta de interposição de ação de controle de constitucionalidade emerge principalmente de órgãos internos ao partido, assessores de bancada e de atores externos;

(h.) o volume de ações propostas pelos partidos não decorre da insuficiência dos mecanismos de atuação e manifestação à disposição da oposição, que, ao contrário, são bastante numerosos.

Com respaldo em tais pontos, elaborou-se nova proposta de classificação das ações de controle abstrato de constitucionalidade segundo seus usos e objetivos primordiais, dividida em seis categorias: (i.) instrumento de oposição; (ii.) defesa dos interesses da classe política; (iii.) arbitramento de conflitos; (iv.) defesa dos direitos fundamentais e das minorias; (v.) intermediação de interesses privados; (vi.) instrumento de negociação.

Em termos gerais, os dados apresentados corroboram a teoria de que os partidos políticos são agentes racionais, voltados primordialmente à maximização de suas chances de manutenção no poder. Esse objetivo orienta a atuação da maior parte das legendas, que encamparão iniciativas tão diversas, como a defesa de interesses de agentes privados ou de direitos fundamentais, caso possam reverter em benefícios eleitorais (como votos, doações, visibilidade e influência). Sem dúvida há importantes exceções, porém o objetivo foi constatar um padrão que deflui da atuação da maior parte das siglas, a fim de subsidiar propostas de *lege ferenda* para atenuarem o uso meramente estratégico de ações de controle.

4. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PELOS PARTIDOS BRASILEIROS: CONSEQUÊNCIAS, ALTERNATIVAS E PROPOSTAS

O capítulo que encerra este trabalho tem o intuito de retomar as ideias apresentadas nas páginas anteriores para demonstrar porque a intensa propositura de ações de controle abstrato pelos partidos deve ser analisada com atenção no contexto brasileiro.

Essa singular atribuição das siglas no Brasil, sem paralelo nos países que praticam o controle abstrato, não apenas impacta o Judiciário, que se vê congestionado com demandas complexas, mas também afeta as reformas voltadas à alteração do *status quo* e o exercício das atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo.

Por isso é preciso repensar, à luz da realidade atual, a pertinência de se manter os partidos políticos no rol de legitimados do artigo 103 da Constituição de 1988, tendo sempre como norte a necessidade de preservar os canais que garantem o exercício das liberdades democráticas tão dificilmente reconquistadas no país.

4.1. CONSEQUÊNCIAS E PROBLEMAS GERADOS PELA JUDICIALIZAÇÃO

4.1.1. Expansão da oposição para além da esfera do Parlamento

O exercício da oposição organizada e institucionalizada da forma como é conhecido na atualidade, está intrinsecamente ligado ao Parlamento moderno e aos partidos políticos. Isso não significa que não havia forças contrapostas na Antiguidade, especialmente em Atenas e na República romana, mas sim que somente após o século XVII a oposição deixou de ser considerada ilegal e conquistou posição institucional²⁰⁴.

Como narrado por Maurice Duverger, a partir do século XVIII a oposição foi incorporada à estrutura do governo para servir como freio e contrapeso ao poder real. Esse evento permitiu a separação das funções executiva e legislativa, sendo a primeira atribuída

²⁰⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, op. cit., pp. 17-18.

ao rei, e a segunda, a uma assembleia composta por opositores para limitá-lo²⁰⁵. A partir de então, o fator oposição foi erigido ao *status* de elemento inafastável dos arranjos governamentais embasados no sistema tripartite de Montesquieu²⁰⁶.

Sob o seio do Parlamento britânico, a oposição pôde desenvolver-se, deixando de ser mera oposição ao poder real para assumir diferentes papéis, como o de contrapeso à maioria parlamentar e de alternativa aos objetivos programáticos da maioria. Ainda assim, nesse período a minoria oposicionista e a maioria se limitavam a dois grupos sociais homogêneos, os *Whigs* e os *Tories*, que compartilhavam o objetivo de manter o sistema circunscrito a uma visão unitária do quadro político geral, enquanto divergiam sobre as estratégias de governo e os fins últimos do desenvolvimento do país²⁰⁷.

Esse quadro sofreu intensas alterações a partir do século XIX em virtude da extensão do direito de sufrágio aos operários da indústria, em 1867, e aos trabalhadores agrícolas, em 1884. Tais eventos permitiram o surgimento dos partidos de massa típicos da democracia moderna e revolucionaram o campo de desempenho da oposição quanto a seu *locus* de ação e a seu *modus operandi*.

Se até então a oposição era exercida dentro do Parlamento, de forma ordenada, o nascimento dos partidos de massa permitiu a organização da oposição em grupos distintos, com pautas próprias, e o desempenho de suas atividades também fora do governo. No interior do Parlamento, competia aos partidos oposicionistas contraporem-se às políticas de governo não alinhadas com seus ideais, fiscalizar sua atuação e limitar o poder da maioria; fora do Parlamento, exercer a crítica ao governo e colocar-se como alternativa real aos seus planos.

Embora a estrutura dos parlamentos e dos partidos tenha se alterado ao longo do tempo e tenham surgido formas de oposição não partidárias, na prática a atuação parlamentar dos partidos de oposição seguiu o mesmo padrão originário e manteve-se essencial para o equilíbrio de forças no governo.

É no âmbito do Parlamento (aqui tomado como sinônimo de Poder Legislativo) que os partidos têm oportunidade de expressar suas propostas e apresentá-las aos que têm

²⁰⁵ *Los Partidos Politicos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 439.

²⁰⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*, op. cit., p. 20,

²⁰⁷ Verbetes “Oposição” In BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*, op. cit., p. 847.

posições distintas. Não é por acaso que a própria etimologia do termo “Parlamento” denota sua vocação ao debate, já que tem origem na palavra *parlement*²⁰⁸, que, por sua vez, deriva da palavra francesa *parler*, traduzida para o português como “falar”.

A competição entre os partidos, nessa linha, não se resume ao período eleitoral. É no âmbito parlamentar que existem condições para a continuidade dos debates decisivos, já que o Parlamento congrega sob o mesmo teto forças políticas numerosas distintas, cuja atuação é regulada por mecanismos institucionais. Como bem assevera Norberto Bobbio *et al*,

“[a] prática parlamentar, pela sua intrínseca necessidade de reciprocidade de comportamentos, de intercâmbio de comunicações, de colaboração e de mútuos favores, constitui um fator que pode contribuir, de modo bastante significativo, para criar um fundo de coesão entre as forças políticas, capaz de transcender as suas divergências, e pode servir para contrabalançar as pressões centrífugas que nascem inevitavelmente da dialética política²⁰⁹”.

Por tais razões, o Parlamento é o *locus* por excelência do desempenho da oposição. Não é apenas por meio dos debates em plenário entre os parlamentares que se promove o diálogo. No caso brasileiro, a Câmara dos Deputados está aberta ao contraditório por meio de audiências públicas voltadas a instruir dos debates legislativos em trâmite e a tratar de assuntos de interesse público²¹⁰.

As Comissões Externas também desempenham relevante papel quando voltadas a remover entraves gerados pela dificuldade de diálogo entre membros do setor público. É o

²⁰⁸ Verbetes “Parlamento” In *Michaelis – Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível online: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/parlamento/>. Acesso em 02/01/2019.

²⁰⁹ Verbetes “Parlamento” In BOBBIO, Norberto *et al*. *Dicionário de Política*, op. cit., p. 887.

²¹⁰ É o que preveem o artigo 21-A e 225 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “**Art. 21-A.** Compete à Ouvidoria Parlamentar: **I** – receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre: **a)** violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; **b)** ilegalidades ou abuso de poder; **c)** mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa; **d)** assuntos recebidos pelo sistema 0800 de atendimento à população; **II** – propor medidas para sanar as violações, as ilegalidades e os abusos constatados; **III** – propor medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como ao aperfeiçoamento da organização da Câmara dos Deputados; **IV** – propor, quando cabível, a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar irregularidades de que tenha conhecimento; **V** – encaminhar ao Tribunal de Contas da União, à Polícia Federal, ao Ministério Público, ou a outro órgão competente as denúncias recebidas que necessitem maiores esclarecimentos; **VI** – responder aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas pela Câmara sobre os procedimentos legislativos e administrativos de seu interesse; **VII** – realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil.

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

caso, por exemplo, da Comissão Externa “Construção da Ferrovia Transnordestina”, criada por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados em 09 de novembro de 2015 com a finalidade de acompanhar a situação das obras, fazer gestão junto aos órgãos e entidades envolvidas no processo e exercer o papel de interlocutor entre eles, a fim de viabilizar a retomada das obras²¹¹.

Para o desempenho de tal múnus, foram realizadas até o momento 12 audiências públicas que contaram com a participação de diversos órgãos e entidades envolvidas na construção da Ferrovia Transnordestina. Isso evidencia que o Parlamento pode também desenvolver a função de árbitro, o que faz com mais propriedade do que o Judiciário, que está circunscrito aos limites próprios das ações de controle de constitucionalidade, o que será explorado adiante.

Do mesmo modo, a existência das Comissões Permanentes é importante mecanismo de promoção do diálogo porque permite que os debates sejam feitos em grupos menores. Atualmente, a Câmara conta com 25 Comissões Permanentes, que abarcam temas essenciais à gestão pública. Dado que a Constituição garante a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares nas Comissões, os diferentes vieses são contemplados nos debates e têm a possibilidade de influenciar a redação dos projetos de lei.

Não se nega que o debate no Parlamento está eivado de problemas relacionados à sub-representação de grupos minoritários, ao despreparo de parlamentares e aos propósitos mais imediatistas destes, que são agentes autointeressados, voltados a aumentar suas chances de reeleição e de permanência no poder. Igualmente não se olvida que a esfera legislativa não é considerada a mais adequada para enaltecer questões de princípio, já que o ambiente institucional incentiva compromissos incompatíveis com a racionalidade dos direitos fundamentais²¹².

Esses elementos, porém, ensejam a promoção de reformas no método de seleção dos parlamentares, isto é, o sistema eleitoral brasileiro, e não a fuga para o Judiciário. É um hábito nefasto no Brasil abandonar aquilo que não se mostra mais adequado e passar para a

²¹¹ As informações a respeito da Comissão estão reunidas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. O link para acesso direto é <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>. Acesso em 03/01/2019.

²¹² MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008, pp. 67 e 72-73.

próxima alternativa sem promover reparos que corrijam os problemas identificados. Sem a realização das reformas profundas e trabalhosas que seriam necessárias para sua recuperação, exaurem-se as instituições, corroídas por seus problemas.

A transposição da oposição para o âmbito do Supremo Tribunal Federal não significa a superação dos problemas enfrentados no âmbito parlamentar. Ao contrário, a propositura de ações de controle de constitucionalidade para fins outros que não a tutela da supremacia constitucional enaltece uma solução que aniquila o diálogo, porquanto imposta aos demais Poderes e à sociedade.

Embora seja cada vez mais frequente a participação democrática no controle de constitucionalidade por meio da admissão de *amici curiae* e da realização de audiências públicas, a prática atual do STF põe fim ao debate contínuo que deve haver entre os Poderes.

O encerramento do debate é promovido pelo hábito dos ministros de decidir o caso sem circunscrever-se aos aspectos centrais, mas abordar temas marginais com a finalidade de abranger e solucionar eventuais problemas não ligados diretamente ao aspecto particular em análise. A postura narrada é contrária ao minimalismo recomendado por Cass Sustein, caracterizado como a prática de dizer “nada mais do que o necessário para justificar um resultado e deixar o máximo possível de questões não decididas”²¹³.

Para Sustein, uma das vantagens do minimalismo é reduzir as chances de a Corte errar ao tentar exaurir a discussão de temas complexos como ações afirmativas, por exemplo, sobre os quais a sociedade se encontre dividida ou não se tenha todas as informações necessárias. Ademais, deixa espaço aberto para deliberação democrática posterior sobre o assunto, simplesmente ao não regular todos os seus aspectos a ele relacionados²¹⁴.

²¹³ *One case at a time: judicial minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 3.

²¹⁴ Nas palavras do de Sustein, “[d]ecisional minimalism has two attractive features. (...) Second and more fundamentally, minimalism is likely to make judicial errors less frequent and (above all) less damaging. A court that leaves things open will not foreclose options in a way that may do a great deal of harm. A court may well blunder if it tries, for example, to resolve the question of affirmative action once for all, or to issue definitive rulings about the role of the First Amendment in an area of new communications technologies. A court that decides relatively little will also reduce the risks that come from intervening in complex systems, where a single-shot intervention can have a range of unanticipated bad consequences. There is a relationship between judicial minimalism and democratic deliberation. Of course minimalist rulings increase the space for further reflection and debate at the local, state, and national levels, simply because they do not foreclose

É verdade que há grandes diferenças entre o controle de constitucionalidade exercido nos Estados Unidos, objeto de estudo de Sustain, e o exercido no Brasil. Naquele país, o controle é concreto e está diretamente ligado a um caso com características delimitadas, ao passo que aqui o controle é exercido mormente de forma abstrata. Destarte, os ministros do STF não podem se valer do caso concreto para delimitar seu âmbito de cognição, tampouco estão impossibilitados de considerar argumentos não trazidos pelo requerente, em virtude do princípio da abertura da causa de pedir nas ações de controle abstrato. Isso não deve implicar, porém, que os ministros não possam adotar, *per se*, a prática da autorestrição (*self-restraint*), com a finalidade de manter o fluxo do debate acerca do tema em discussão.

O fluxo dialógico também é interrompido no Brasil em virtude da crença de que o STF seria o único e autêntico intérprete da Constituição e teria o monopólio da última palavra sobre seu sentido e alcance. A visão mencionada é contrariada pelas teorias do diálogo institucional, que defendem que não deve haver disputa pela última palavra, mas sim um diálogo permanente e cooperativo entre as instituições, de modo que cada uma contribua com sua *expertise* no tema em debate, buscando o melhor significado constitucional²¹⁵.

Nessa linha, parece evidente que o exercício da oposição na esfera do Judiciário contraria a própria lógica da política, que envolve o constante debate e a troca de ideias entre sujeitos com ideias, origens e histórias distintas. O papel das Cortes Constitucionais é fundamental na defesa das minorias²¹⁶ e na promoção dos direitos fundamentais, porém seu processo decisório não se coaduna com a política, que, sempre que possível, deve ficar fora dos Tribunais.

subsequent decisions. And if the Court wants to promote more democracy and more deliberation, certain forms of minimalism will help it to do so” (*One case at a time...*, op. cit., pp. 3-4).

²¹⁵ MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais...*, op. cit., p. 15.

²¹⁶ Neste ponto, é importante evidenciar que não se pode confundir “minorias” e “oposição”. Como assevera, Samuel Moura Santos, “[u]sualmente se toma como sinônimo não participar da coalizão e ser membro da oposição, mas essa não deve ser tomada como uma associação imediata. Nem todos os partidos que estão fora da coalizão devem ser entendidos como membros da oposição. Alguns podem não ser membros da coalizão, mas se comportar como se fossem, por seu alinhamento às propostas do governo. Há, então, uma importante distinção entre coalizão de governo e coalizão legislativa”. O autor continua explicitando que a coalizão de governo é constituída pelos partidos que recebem pastas ministeriais e apoiam formalmente o governo, ao passo que a coalizão legislativa apenas assegura ao governo os votos necessários para aprovar as matérias de seu interesse (*Maiorias, minorias e oposição: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 11).

4.1.2. Inaptidão do Supremo Tribunal Federal para arbitrar os conflitos políticos

No item 2.2.1 *supra*, procurou-se apresentar os elementos econômicos, estruturais e sociais que permitiram a transferência de questões de grande repercussão ao Poder Judiciário, fenômeno denominado de “judicialização da política”.

Embora o termo “judicialização” abarque indistintamente a expansão do domínio das Cortes sobre questões relevantes quaisquer, de natureza política ou não, Ran Hirschl afirma que o termo comporta três situações distintas. A primeira é a difusão do discurso jurídico e de seus jargões, procedimentos e regras para a esfera política. A segunda é a transferência às Cortes da atribuição de decidir sobre políticas públicas, limite das competências atribuídas aos órgãos estatais e sobre direitos comuns dos cidadãos. A terceira situação abarca a expansão da competência dos Tribunais para abranger a “megapolítica” (*megapolitics*), isto é, controvérsias políticas centrais que definem os rumos de uma sociedade²¹⁷.

Para o autor, a judicialização da “megapolítica” compreende a apreciação judicial de temas como o processo político-eleitoral, as decisões estratégicas tomadas pelo Executivo nas áreas de política macroeconômica ou de segurança nacional, os dilemas de justiça restaurativa, as transformações políticas ocorridas no regime do Estado e os consensos mínimos que fundam a sociedade e lhes conferem sua identidade coletiva. Em suma, são temas referentes às questões morais ou políticas críticas, estratégicas e centrais para a sociedade.

Ainda seguindo a teoria do autor, a judicialização da “megapolítica” é evidente na supervisão judicial do processo eleitoral, já que as Cortes são acionadas cada vez mais frequentemente para decidir sobre financiamento de partidos e campanhas, propaganda eleitoral durante as campanhas, área dos distritos eleitorais e aprovação ou desqualificação de partidos e candidatos²¹⁸.

Como demonstrado no capítulo 3, a temática eleitoral é justamente a mais judicializada por partidos políticos. As discussões sobre eleições e organização partidária

²¹⁷ “The Judicialization of Politics” In *Oxford Handbooks Online*, set. 2013, pp. 255-257. Disponível online: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-013>. Acesso em 01/01/2019.

²¹⁸ HIRCHL, Ran. *The Judicialization of Politics...*, op. cit., p. 260.

justificaram a propositura de 22% das ações abrangidas pela pesquisa empírica, que trataram de temas semelhantes aos mencionados por Hirschl (à exceção da revisão da área dos distritos eleitorais, tocante a sistemas eleitorais que adotam o voto distrital). Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal foi convocado pelas agremiações a se manifestar sobre aspectos de todas as recentes minirreformas eleitorais, promovidas pelas Leis 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013 e 13.165/2015.

Hirschl considera que a judicialização de temas da “megapolítica” é a mais controversa e até mesmo põe em xeque o *status* democrático da revisão judicial. Isso porque a decisão de tais casos não é alcançada por meio da mera interpretação da Constituição — tarefa por excelência atribuída às Supremas Cortes — a qual não contém normas capazes de dar resposta aos “casos difíceis”²¹⁹. É justamente em tais circunstâncias que se abre espaço para a atividade criativa dos juízes, exercida por meio da interpretação do texto constitucional e da expansão do seu sentido e alcance.

Veja-se que o problema aqui não reside na mera criação da norma jurídica aplicável ao caso. Ao revés, a moderna teoria da interpretação compreende que a aplicação da norma jurídica requer sua construção no caso individual a ser decidido. Isso evidencia a importância do papel do magistrado-hermeneuta, que, longe de declarar ou reproduzir um direito preexistente, contribui para a sua configuração. Daí advém que um dos pilares da hermenêutica jurídica na atualidade é a distinção entre o texto normativo (dispositivo legal) e o seu conteúdo (a norma), sendo aquele o objeto da interpretação e este o seu resultado. Por essa razão, a interpretação-aplicação é percebida como uma atividade simultaneamente cognoscitiva e criativa, o que permite falar que o exercício da jurisdição é também uma atividade criadora²²⁰.

O problema surge quando a Suprema Corte, no desempenho da atividade interpretativa, afasta-se da razão pública. Segundo John Rawls, o Tribunal é o fórum por excelência da razão pública²²¹, entendida como o fundamento das decisões dos cidadãos

²¹⁹ *Ibidem*, p. 257.

²²⁰ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 80-83.

²²¹ A respeito do Tribunal como fórum por excelência da razão pública, Rawls assevera que “[i]sso significa, em primeiro lugar, que a razão pública é a única razão que o tribunal exerce. Ele é o único ramo do Estado que é direta e visivelmente a criação dessa razão, e dela somente. (...) Dizer que a Suprema Corte é a instituição exemplar da razão pública significa também que é função dos juízes procurar desenvolver e expressar, em suas opiniões refletidas, as melhores interpretações que puderem fazer da constituição, usando seu conhecimento daquilo que esta e os precedentes constitucionais requerem. (...)” (*O Liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000, p. 286).

em uma sociedade democrática voltada puramente à promoção do bem público e da justiça fundamental, e embasada em conceitos públicos “determinados pelos ideais e princípios expressos pela concepção de justiça política da sociedade e conduzidos à vista de todos sobre a base”²²².

Logo, Rawls estipula que os juízes, na decisão dos casos a eles submetidos, têm de embasar e justificar as decisões em sua compreensão da Constituição, dos estatutos e dos precedentes relevantes, o que significa que:

É claro que os juízes não podem invocar sua própria moralidade particular, nem os ideais e virtudes da moralidade em geral. Devem considerá-los irrelevantes. Não podem, igualmente, invocar suas visões religiosas ou filosóficas, nem as de outras pessoas. Devem, isto sim, apelar para os valores políticos que julgam fazer parte do entendimento mais razoável da concepção pública e de seus valores políticos e razão pública. Estes são valores nos quais acreditam de boa-fé, como requer o dever da civilidade, valores que se pode esperar que todos os cidadãos razoáveis e racionais endossem²²³.

A razão pública, além de repelir decisões embasadas nas concepções privadas do julgador, exigiria igualmente a deliberação dos membros da Suprema Corte. É o que assevera Virgílio Afonso da Silva, para quem a deliberação interna possibilita que o tribunal, “no exercício do controle de constitucionalidade, fale *como instituição*, de forma *clara, objetiva, institucional* e sempre que possível, *única*”²²⁴.

Contudo, não é o que se observa no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Silva aponta que o modelo brasileiro é um extremo de deliberação externa (isto é, voltada a convencer atores externos ao grupo), especialmente devido à:

“(1) *quase total ausência de trocas de argumentos entre os ministros*: nos casos importantes, os ministros levam seus votos prontos para a sessão de julgamento e não estão ali para ouvir os argumentos de seus colegas de tribunal; (2) *inexistência de unidade institucional e decisória*: o Supremo Tribunal Federal não decide como instituição, mas como a soma dos votos individuais de seus ministros; e (3) *carência de decisões claras, objetivas e que veiculem a opinião do tribunal*: como reflexo da inexistência de unidade decisória, as decisões do Supremo Tribunal Federal são publicadas como uma soma, uma colagem, de decisões individuais: muitas vezes é extremamente difícil, a partir dessa colagem, desvendar qual foi a real razão de decidir do tribunal em determinados casos, já

²²² *Ibidem*, p. 262.

²²³ *Ibidem*, p. 287.

²²⁴ “O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública” In *Revista de Direito Administrativo*, n. 250, 2009, p. 211.

que, mesmo os ministros que votaram em um mesmo sentido podem tê-lo feito por razões distintas”²²⁵.

Além do hábito de proferir decisões com argumentos próprios, descolados do voto condutor do relator e até mesmo da jurisprudência da Corte, os ministros também se utilizam com frequência das decisões monocráticas para fazer valer suas posições individuais, evitando e, por vezes, contrariando o plenário. A esse respeito, Joaquim Falcão e Diego Arguelhes verificaram que as principais decisões judiciais proferidas em 2016 pelo STF não vieram do plenário. Longe de ser um fato isolado, a menor incidência de decisões colegiadas revelou-se a prática do tribunal, especialmente nas ações de controle abstrato²²⁶.

Para os autores, a fragmentação constatada revela-se uma estratégia política intencionalmente adotada pelos ministros, que preferem controlar individualmente o destino do caso em vez de levar suas teses para a apreciação dos demais colegas no confronto democraticamente controlado do colegiado. O perigo da apropriação individual do poder institucional é abrir as portas do Supremo para o comportamento político estratégico dos ministros, por vezes alinhados com ideias, grupos, alianças formais e informais fora do tribunal e dentro da política²²⁷.

Com isso não se pretende afirmar que haja um *déficit* de legitimidade da atuação do STF ou de seu processo decisório. Porém, a falta de deliberação e de uma *ratio decidendi* institucional única e clara, e o alto índice de decisões individuais respaldadas em razões não públicas dificultam a formação de uma jurisprudência capaz de atribuir respostas unívocas e pacificadoras aos conflitos a ele submetidos.

O devido arbitramento, com o atingimento de uma solução clara e adequada para as partes contendoras, exige, antes de mais nada, que seja possível compreender a proposta do Tribunal. Contudo, os votos longos e maximalistas proferidos pelos ministros, que superam a mera análise da inconstitucionalidade posta a exame, compromete a clareza das decisões.

Bem ilustra a situação o caso narrado por Vojvodic, Machado e Cardoso, relativo à ADI 2591, em que se discutiu a aplicação do Código de Defesa do Consumidor às

²²⁵ *O STF e o controle de constitucionalidade...*, op. cit., p. 217.

²²⁶ “Onze Supremos: todos contra o Plenário” In FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). *Onze Supremos...*, op. cit., pp. 20-21.

²²⁷ *Ibidem*, pp. 21-22.

relações contratuais bancárias. Após a publicação do acórdão, foram opostos embargos de declaração, sob o argumento de que o conteúdo da ementa não refletia o que havia sido decidido pelos ministros. Tamanhas foram as discordâncias e a dificuldade para se compreender as razões dos votos, que muitos ministros acabaram decidindo novamente o caso à luz dos debates, para que, então, fosse possível elaborar o resumo do caso²²⁸.

A situação narrada comprova que não é nenhum exagero afirmar que há decisões do STF que não transmitem a indubitável noção do caminho que deve ser seguido pelos contendores. Para a resolução dos complexos conflitos políticos e federativos levados ao conhecimento do STF, não é suficiente que este determine se uma conduta é ou não adequada. A resposta dada pela Corte não pode ser simplesmente binária (“sim ou não”), mas sim contemplar razões que evidenciem como os agentes envolvidos deveriam ter pautado suas condutas, o que parece estar comprometido pelo modo de decidir dos ministros.

Não bastassem as deficiências no processo decisório do Supremo, há que se mencionar também que os processos de controle de constitucionalidade não são o fórum ideal para se promover o arbitramento de conflitos.

Como aduzido em artigo escrito por Miguel Gualano de Godoy, há grande margem para questionamento da estratégia adotada pelo Ministro Luiz Fux na apreciação do conflito entre caminhoneiros e setor produtivo em relação ao tabelamento do frete mínimo rodoviário, levado ao conhecimento do Tribunal por meio de três ADIs (5956, 5959 e 5964). O ministro, buscando uma solução adequada para ambas as partes, convocou duas audiências preliminares que não surtiram efeito e, por isso, foram seguidas de uma audiência pública²²⁹.

Ocorre que, como bem pondera Godoy, se um ato é impugnado perante o STF sob a pecha de inconstitucional, como seria possível às partes transacionar a inconstitucionalidade? Em casos como este, não há o que conciliar: ou o ato normativo

²²⁸ VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. “Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF” in *Revista de Direito GV* [online], São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun. 2009, p. 25. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322009000100002. Acesso em 02/01/2019.

²²⁹ *O Supremo e o tabelamento do frete: é possível conciliação em ADIn?* In Jota, 31 jul. 2018. Disponível online: <https://www.jota.info/stf/o-supremo-e-o-tabelamento-do-frete-e-possivel-conciliacao-em-adin-31072018>. Acesso em 21/11/2018.

afronta a Constituição e deve ser extirpado do ordenamento ou é consentâneo com a norma fundamental e pode permanecer regendo as situações concretas. A transação em casos assim, especialmente por decisão monocrática, enfraquece a representação do Executivo (responsável pela edição da Medida Provisória nº 832, cuja constitucionalidade foi arguida) e afronta o princípio de presunção da constitucionalidade das normas, o que, ao fim e ao cabo, viola o princípio democrático e a separação de poderes²³⁰.

Destarte, ainda segundo o autor, a conciliação só pode ser tentada pelo Supremo no âmbito de ações concretas, com partes, lides e interesses contrapostos, nas quais o órgão funciona como um Tribunal da Federação, e não no âmbito de ações de controle de constitucionalidade, em que figura como guardião da Constituição.

Nesse contexto, parece correto apontar que a propositura de ações de controle abstrato pelos partidos políticos para o arbitramento de conflitos, a despeito de ser o segundo objetivo mais buscado, não se mostra consentânea com a própria natureza do processo de controle de constitucionalidade.

4.1.3. A natureza objetiva do processo de controle abstrato de normas e sua incompatibilidade com a defesa de interesses privados

Como relatado no terceiro capítulo, constatou-se que a maior parte das ações de controle abstrato de constitucionalidade propostas por partidos políticos tem a finalidade de perseguir interesses próprios relacionados à disputa política. Ainda que tais pretensões não sejam ilegítimas, compete questionar a adequação de veiculá-las por meio de ações desta natureza, ao mesmo modo do raciocínio feito no item 4.1.2.

²³⁰ Nas palavras do autor, “[s]e um ato impugnável por ADI (ato normativo estadual ou federal, dotado de generalidade e abstração) é inconstitucional, as ‘partes formais’ não podem transacionar a inconstitucionalidade. Não há interesse de agir, nem contraposição de interesses entre os direitos pleiteados. O interesse é o de verificação de compatibilidade da norma (MP 832 e Resolução 5.820 da ANTT, neste caso) com a Constituição. Designar audiência preliminar ou buscar conciliação no âmbito de ADI parece encontrar vedações constitucionais, óbices processuais relevantes e, mais ainda, impedimentos democráticos. Transacionar e conciliar a constitucionalidade de uma norma entre supostas partes ou interessados, por iniciativa monocrática de ministro relator, é enfraquecer a representação geral do Executivo e mitigar a presunção de constitucionalidade de normas regularmente editadas, e tudo isso à margem do devido processo constitucional. Parece haver, assim, violação ao princípio democrático e à separação de poderes” (*Ibidem*).

É consensual na literatura jurídica e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o processo de controle abstrato de normas é de cunho objetivo, pois destina-se à defesa da Constituição. Por consequência, é um processo sem partes, no qual existe um requerente, mas inexistente requerido, e não se cogita da defesa de interesses subjetivos.

As linhas fundamentais do controle abstrato de normas no Direito brasileiro foram bem explicitadas no voto proferido pelo Ministro Moreira Alves na Representação nº 1.016, julgada em 20/09/1979, do qual se extrai o seguinte trecho:

“A representação de inconstitucionalidade, por sua própria natureza, se destina tão-somente à defesa da Constituição vigente quando de sua propositura. Trata-se, em verdade, de ação de caráter excepcional com acentuada feição política pelo fato de visar ao julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas da validade da lei em tese (...).”

(...)

Para a defesa de relações jurídicas concretas em face de leis ordinárias em desconformidade com as Constituições vigentes na época em que aquelas entraram em vigor, há a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum, que só passa em julgado para as partes em litígio (consequência estritamente jurídica), e que só tem eficácia erga omnes se o Senado Federal houver por bem (decisão de conveniência política) suspendê-la no todo ou em parte”.

Da natureza objetiva decorre uma série de características do controle abstrato de normas. Nessa linha, Alfredo Buzaid pregava que a posição do Procurador-Geral da República na ação direta é de verdadeiro substituto processual, pois representa “toda a coletividade empenhada em expurgar a ordem jurídica de atos políticos, manifestamente inconstitucionais e capazes de pôr em risco a estrutura do Estado”²³¹.

Em igual sentido, o Ministro Moreira Alves asseverou na Representação nº 1.405, julgada em 18/05/1988, que “como órgão político competente para instaurar controle abstrato de normas, o Procurador-Geral da República não veicula uma pretensão propriamente dita, traduzindo, apenas, o interesse público na apreciação da validade da lei ou do ato normativo”.

²³¹ *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 107.

Disso decorre que não há necessidade de o autor demonstrar interesse jurídico específico para a instauração da ação de controle, dado que nela não se alega a ocorrência de lesão a direito próprio ou de terceiros, mas sim um interesse público de controle²³².

Ainda na Representação nº 1.405, o ministro mencionado explicitou que do caráter objetivo também decorre que a desistência do requerente não acarreta a suspensão do processo. O pedido representaria, nesse contexto, um simples impulso externo para a instauração do processo, não para seu desenvolvimento.

Em consonância com essa ideia, a jurisprudência mais recente do STF passou a admitir o prosseguimento de ações propostas por partidos que posteriormente perderam sua representação no Congresso Nacional. De fato, eram totalmente avessas às características do controle abstrato as decisões que negavam seguimento a ação com base na perda da legitimidade ativa. O pré-requisito de legitimação dos partidos políticos só deve ser aferido no momento da propositura, após o que a ação ganha vida própria e não pode ter seu seguimento obstado.

O entendimento exposto sobre a natureza objetiva do processo de controle abstrato de normas igualmente embasou a determinação dos novos legitimados para a propositura das ações na Constituição de 1988. Os órgãos arrolados nos incisos do artigo 103 da Constituição foram designados para ativar a jurisdição concentrada justamente em virtude de sua vocação para a defesa da ordem jurídica e do interesse público.

Parece lícito dizer que a exigência de atuação unicamente em prol da ordem jurídica foi flexibilizada para os chamados legitimados especiais, dos quais se passou a exigir a demonstração da relação objetiva de pertinência entre as normas impugnadas e seus objetivos.

Como admitido pelo Ministro Sepúlveda Pertence no bojo da ADI 396-MC, relativa às entidades de classe, o veículo da ação direta poderia servir ao “trânsito de manifestações vinculadas ao universo dos interesses de direito ou de fato das respectivas classes”. Fazendo um paralelo com a teoria da desconsideração da personalidade jurídica, o Ministro prosseguiu afirmando que

²³² MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*, op. cit., p. 178.

“(…) as pessoas jurídicas, particularmente as de direito privado, são instrumentos ou técnicas de realização de determinados objetivos demarcados pelo objeto social respectivo e que esta demarcação acaba por dimensionar o raio da sua própria atuação legítima enquanto pessoa jurídica”.

Na mesma toada, na já citada ADI 1.114, que trata da legitimação das confederações sindicais, o Ministro Ilmar Galvão asseverou que estas “assim como as entidades de classe de âmbito nacional, representam interesses nitidamente privados, sem a conotação de uma generalidade que os habilite a uma inserção sem limites no domínio do controle de constitucionalidade”.

Finalmente, as Mesas das Assembleias Legislativas estaduais e os Governadores só podem impugnar leis que digam respeito às respectivas unidades federadas ou, no caso de leis federais, quando estas repercutem na autonomia estadual, como assentado na ADI 902, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgada em 03/03/1994.

É importante deixar claro que a defesa dos interesses da pessoa jurídica e de seus filiados em sede de controle abstrato não foi facultada aos partidos políticos, que permanecem sendo legitimados universais. Isso significa que as ações de controle abstrato propostas pelos partidos são vocacionadas precipuamente à defesa da ordem pública, eis que eles não atuam “na esfera dos interesses privados, mas antes exercem atividade política, que presume o interesse público, justificando, assim, que não lhes seja aplicável o critério da pertinência”, como asseverado pelo Ministro Ilmar Galvão na ADI 1.114.

Portanto, sob qualquer prisma não se mostra adequada a ativação direta da jurisdição constitucional pelas agremiações para a defesa de interesses não ligados intimamente à função representativa que exercem. Qualquer ação proposta para a defesa de interesses diversos deveria ser indeferida de plano, porquanto não condizente com a natureza do processo de controle abstrato de normas.

4.2. AVALIANDO AS ALTERNATIVAS: A ATIVAÇÃO DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NO DIREITO COMPARADO

A seguir, serão analisadas as principais características do sistema de controle abstrato de normas em países da Europa e da América, em especial a legitimação para ativar diretamente as Cortes Constitucionais.

A seleção dos países europeus foi feita com base na influência exercida sobre o constitucionalismo brasileiro (atual ou pretérito). Da América, escolheram-se as democracias mais sólidas ou de maior porte, dada a probabilidade de terem características e conflitos mais assemelhados aos brasileiros. Assim, a seguir serão expostas as principais características do sistema de controle de constitucionalidade da Alemanha, Áustria, Portugal, México, Chile, Peru²³³.

4.2.1. O controle de constitucionalidade na Alemanha

Tal como o STF, o Tribunal Constitucional alemão exerce as funções de tribunal da Federação e de órgão responsável pelo controle de constitucionalidade. Por outro lado, as diferenças no modo de exercício de tais competências são expressivas, razão pela qual são necessárias algumas explanações para entender o funcionamento do *Bundesverfassungsgericht* (ou *BVerfG*).

É possível dividir a atuação do *BVerfG* em duas principais funções: o controle de normas e a decisão de conflitos entre órgãos estatais ou entes federados. Como no direito brasileiro, o controle de normas pode ser feito de forma abstrata e concreta, porém, no caso alemão, ambas as modalidades são monopólio do Tribunal Constitucional. Assim, havendo qualquer controvérsia sobre a constitucionalidade de uma lei aplicada no caso concreto, os juízes e tribunais inferiores devem suspender os processos pendentes e submetê-la à avaliação do *BVerfG*²³⁴.

Já o controle abstrato é iniciado mediante requerimento do Governo Federal, de um dos Governos Estaduais ou de um terço dos membros do Parlamento Federal, nos termos do artigo 93, § 1º, n. 2 da Lei Fundamental. Como se vê, a legitimação é bem mais restrita do que a conferida pela Constituição Federal brasileira e não abrange os partidos políticos. Considerando a composição do 19º Parlamento Federal, que tem 709

²³³ Apesar de o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade ser oriundo da matriz estadunidense, não serão contempladas as características do sistema daquele país, em que há apenas controle concreto. Da mesma forma, a Argentina não integra o rol, pois, a despeito de sua relevância no contexto latino-americano, não conta com o controle abstrato de constitucionalidade na esfera federal, apenas nas esferas local e provincial.

²³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*, op. cit., pp. 44-45.

membros²³⁵, a ativação do controle abstrato requer a reunião de ao menos 237 parlamentares.

Em controle abstrato, pode-se analisar eventuais incompatibilidades formais e materiais do direito federal ou estadual com a Lei Fundamental ou do direito estadual com o direito federal. Isso significa que, no sistema alemão, o direito federal também pode ser parâmetro de controle abstrato, diferentemente do que ocorre no Brasil²³⁶.

O controle de normas no direito alemão pode também ser iniciado por meio do recurso constitucional, manejado por qualquer um do povo contra atos do Poder Público que afrontar os direitos fundamentais definidos no artigo 20, § 4º da Lei Fundamental, o direito de acesso a cargos públicos (art. 33), os direitos político-eleitorais (art. 38), a proibição de jurisdição excepcional (art. 101), a abolição da pena de morte, a antecedência da lei penal e o princípio do *ne bis in idem* (art. 103) e a liberdade (art. 104).

No que tange à resolução de conflitos, compete ao *BVerfG* dirimir controvérsias estatal-federais ou entre órgãos estatais. No primeiro caso, a competência abrange conflitos entre Federação e Estados ou entre diferentes Estados. É possível também que o Tribunal expanda sua competência para a apreciação de divergências internas aos Estados, caso não haja medida específica para tanto²³⁷.

Já as controvérsias²³⁸ entre órgãos estatais são objeto de análise do *BVerfG* quando figuram como partes opostas o Parlamento Federal, o Conselho Federal, o Governo Federal e o Presidente da República. O direito de petição pode ser estendido a outros participantes, como deputados, frações do Parlamento Federal e partidos políticos. Para tanto, é indispensável que os peticionários demonstrem que seus direitos ou os do órgão que integram sofrem ou estão ameaçados de sofrer violação em decorrência de ação ou omissão do oponente. Konrad Hesse nota que tal competência do Tribunal Constitucional é

²³⁵ Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico do Bundestag, a distribuição das 709 cadeiras é feita entre seis partidos, havendo também três membros independentes. (<https://www.bundestag.de/en/members#url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvcGxlbnFyeS8xOXRoYnVuZGVzdGFnLzI0NTY5Mg==&mod=mod486974>). Acesso em 16/12/2018.

²³⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 195.

²³⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional...*, op. cit., pp. 491-492.

²³⁸ Conforme esclarece Gilmar Ferreira Mendes, “configura-se controvérsia se dois órgãos, entes ou pessoas sustentam diferentes posições sobre uma mesma questão jurídica” (*Jurisdição Constitucional*, op. cit., p. 133).

amplamente exercida e afigura-se importante em virtude de sua vocação para proteger direitos das minorias, de modo que complementa a atuação da jurisdição constitucional²³⁹.

É interessante observar que, se, por um lado, os partidos políticos não participam do controle abstrato de constitucionalidade, por outro dispõem de meios para acessar diretamente o *BVerfG*, caso necessitem recorrer a um árbitro.

Portanto, o fato de o controle abstrato ser iniciado apenas por requerimento do Governo Federal, dos Governos Estaduais ou de um terço dos membros do Parlamento Federal não significa que os partidos políticos não tenham participação no processo de controle constitucional. Contudo, diferentemente do que ocorre no Brasil, só é dado às siglas fazer valer seus direitos lesados ou ameaçados de lesão, o que reduz o escopo da interpretação constitucional que pode ser movida por sua iniciativa.

4.2.2. O controle de constitucionalidade na Áustria

Como mencionado no item 1.1 deste trabalho, o controle de constitucionalidade foi instituído no Brasil pelo Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 e seguiu inicialmente o modelo estadunidense difuso. A partir da criação do Tribunal Constitucional Austríaco em 1920, o novo modelo de controle preconizado por Kelsen exerceu forte influência externa, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o que fez com que algumas de suas características fossem adotadas no Brasil.

A marca distintiva do sistema austríaco originário era a concentração da competência para decidir sobre constitucionalidade na Corte Constitucional, sendo esta ativada por meio de uma ação especial intentada por órgãos políticos exclusivamente para discutir a compatibilidade da norma impugnada com a Constituição.

Os juízes comuns, portanto, não tinham competência para controlar a constitucionalidade das normas, tampouco podiam deixar de aplicar as leis que considerassem inconstitucionais, nem submetê-las à apreciação da Corte Constitucional. A ativação da jurisdição dependia de iniciativa do Governo Federal, nos casos relativos ao

²³⁹ *Elementos de Direito Constitucional...*, op. cit., pp. 493-494.

controle de legitimidade constitucional das leis dos *Länder*, e dos Governos dos *Länder*, tratando-se do controle de leis federais²⁴⁰.

A lei austríaca de revisão da Constituição de 1929 mitigou tais características ao estender a legitimidade ativa a dois órgãos judiciais ordinários, a Corte Suprema para causas cíveis e penais e a Corte Suprema para causas administrativas. Estes órgãos não podem arguir perante a Corte Constitucional austríaca questões constitucionais em via principal, mas apenas em via de exceção, isto é, no curso de uma ação civil, penal ou administrativa a eles submetida em emergência dúvida a respeito da constitucionalidade de uma lei.

Para Mauro Cappelletti, tais reformas foram vantajosas por permitir maior abrangência do controle de constitucionalidade, antes restrito a possíveis invasões inconstitucionais do poder legislativo federal no âmbito reservado à competência dos *Länder*, e vice-versa. Como os órgãos políticos não tinham o dever, apenas a faculdade, de intentar ações de controle, os temas que não afetavam diretamente sua esfera de poder raramente eram levados à apreciação da Corte. Diferentemente, os órgãos judiciais têm o dever de reportar a esta qualquer inconstitucionalidade verificada *in concreto*, o que permite a abrangência de questões relativas a direitos e liberdades individuais²⁴¹.

Reformas posteriores ampliaram ainda mais as formas de acesso à Corte Constitucional. Atualmente, um terço dos Deputados do Conselho Nacional e um terço dos Deputados da Dieta de determinado *Land* podem submeter à Corte Constitucional dúvidas sobre a constitucionalidade de leis federais ou provinciais que surgem durante a sua aplicação. Ademais, a Corte Constitucional pode, de ofício, analisar a constitucionalidade de normas que sirvam de base para a decisão de um caso concreto²⁴².

Finalmente, as leis podem ser contestadas perante a Corte Constitucional por indivíduos, desde que demonstrem que a norma viola seus direitos individuais e incide diretamente sobre eles, não sendo necessária a prolação de decisão judicial nem de ato administrativo para configurar a lesão. O procedimento, denominado de “recurso individual”, é subsidiário e, portanto, cabível apenas quando não for razoavelmente

²⁴⁰ CAPPELETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984, p. 105.

²⁴¹ *O Controle Judicial...*, op. cit., p. 107.

²⁴² FAVOREU, Louis. *As Cortes Constitucionais...*, op. cit., pp. 48-49.

possível exigir do indivíduo que dirija seu pleito diretamente à administração ou aos tribunais inferiores²⁴³.

Como se vê, mesmo após as reformas que ampliaram o rol de sujeitos aptos a pleitear diretamente à Corte Constitucional, os partidos não foram contemplados no sistema austríaco, que tanto influenciou o controle de constitucionalidade brasileiro.

4.2.3. O controle abstrato de constitucionalidade em Portugal

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro apresenta muitas similitudes com o português. Em ambos os países todos os juízes são competentes para analisar a constitucionalidade das leis (diferentemente do que ocorre no sistema alemão e no austríaco) e admite-se o controle abstrato, o controle concreto e o controle de omissão inconstitucional. O sistema lusitano contempla, ainda, o controle abstrato prévio, o controle misto e o processo de verificação da contrariedade de uma norma legislativa com uma convenção internacional.

O controle prévio não gera grandes dúvidas: destina-se a evitar que projetos de atos normativos inconstitucionais se transformem em atos perfeitos. Já o controle misto recebe esse nome porque, a despeito de ter por objeto a fiscalização concreta de normas jurídicas, produz decisões com força obrigatória geral. Por fim, o aludido processo de verificação exprime a abertura do direito constitucional português ao direito internacional, pois volta-se a repelir normas que contrariem convenções internacionais²⁴⁴.

Nos termos do artigo 282, nº 2, da Constituição Portuguesa de 1976, o controle abstrato é realizado pelo Tribunal Constitucional português, que pode ser diretamente provocado pelas seguintes autoridades: (i.) Presidente da República; (ii.) Presidente da Assembleia da República; (iii.) Primeiro-Ministro; (iv.) Provedor de Justiça; (v.) Procurador-Geral da República; (vi.) um décimo dos Deputados da Assembleia da República.

²⁴³ HOLZINGER, Gerhart. “Nature et fonction de la justice constitutionnelle autrichienne” In *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, nº 36, jun./2012. Disponível online: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-cour-constitutionnelle-autrichienne>. Acesso em 23/12/2018.

²⁴⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 981-982 e 1.043.

Adicionalmente, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se funda em violação dos direitos das regiões autônomas, ou o pedido de declaração de ilegalidade se funda em violação do respetivo estatuto, são legitimados (vii.) os Representantes da República, (viii.) as Assembleias Legislativas das regiões autônomas, (ix.) os presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autônomas, (x.) os presidentes dos Governos Regionais ou (xi.) um décimo dos deputados da respectiva Assembleia Legislativa.

O mesmo artigo 282 prevê no item nº 3 que o Tribunal pode declarar “com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional ou ilegal em três casos concretos”. A esse processo dá-se o nome de generalização, já que os efeitos jurídicos da decisão proferida em tais circunstâncias não se limitam ao caso concreto. A iniciativa pertence aos próprios ministros do Tribunal Constitucional (sendo, portanto, uma forma de controle de ofício) ou ao Ministério Público, que devem submeter o caso à análise do Presidente do Tribunal²⁴⁵.

Tal procedimento não tem paralelo no direito constitucional brasileiro, no qual a expansão dos efeitos de decisão proferida em controle concreto depende da edição de resolução pelo Senado Federal e não requer a repetição de casos semelhantes. O procedimento se mostra interessante por permitir a resolução de múltiplas questões repetidamente levadas à apreciação da Corte e seria, no âmbito brasileiro, um instrumento adicional à competência atribuída ao Senado pelo artigo 52, inciso X, da Constituição.

Apesar de os indivíduos não terem sido contemplados com a prerrogativa de recorrer diretamente ao Tribunal Constitucional, Canotilho observa que:

“[n]ada obsta que as entidades com legitimidade processual possam requerer a apreciação da inconstitucionalidade não só por iniciativa própria, mas também precedendo de petição de cidadãos ou grupos de cidadãos. Para efeitos processuais junto do TC devem, porém, apresentar requerimento autónomo de solicitação, apreciação e declaração de inconstitucionalidade”²⁴⁶.

A obrigatoriedade de apresentar o requerimento autónomo mencionado é relevante porque deixa claro os interesses que o ente legitimado encampa. Como mencionado no capítulo anterior, raras vezes os partidos políticos brasileiros revelam quem

²⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional...*, op. cit., p. 1.024

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 1.007, nota de rodapé nº 21.

são os interessados nas ações de controle, o que torna o processo menos transparente e possibilita que as siglas usem a legitimação ativa como “moeda de troca”.

Outro aspecto interessante narrado pelo autor português diz respeito ao processo de decisão das ações de controle abstrato. Nos termos do artigo 62 e seguintes da Lei do Tribunal Constitucional, o Presidente do Tribunal deve preparar um memorando contendo as questões prévias e de fundo a serem analisadas. O memorando é, então, submetido a debate em sessão plenária e, após sua aprovação, o processo é distribuído ao relator para a elaboração do acórdão. Por isso, Canotilho aponta que “o relator é, a rigor, um redactor, pois a decisão já foi tomada antes, em sessão plenária, no momento do debate do memorando do Presidente”²⁴⁷.

A vantagem do processo acima descrito é permitir que o acórdão reflita a posição do Tribunal como um todo, originada do debate entre seus membros. Isso facilita a identificação da *ratio decidendi*, ao contrário do que ocorre no Brasil, em que os acórdãos refletem a justaposição das opiniões individuais dos ministros, nem sempre consonantes entre si.

No quadro geral, pode-se dizer que o controle abstrato de normas no direito português é tão amplo ou mais do que o brasileiro, já que, além de o rol de legitimados ser igualmente alargado, há a possibilidade de se realizar controle abstrato prévio. Mesmo em tal sistema permissivo os partidos políticos não têm competência para acessar diretamente a Corte, o que não implica a baixa representatividade das minorias.

4.2.4. O controle de constitucionalidade no México

O controle de constitucionalidade mexicano tem origem no juízo de amparo, previsto primeiramente pela Constituição de Yucatán de 1841 e depois constitucionalizado pela União em 1857²⁴⁸. Embora o amparo continue sendo o principal meio de controle, ao longo da história constitucional mexicana foram criados outros mecanismos com esta finalidade, divididos em meios jurisdicionais e não jurisdicionais, como previsto no excerto abaixo:

²⁴⁷ *Direito Constitucional...*, op. cit., p. 1.008.

²⁴⁸ HORBACH, Carlos Bastide. “Processo Constitucional e Democracia: Exemplos Ibero-Americanos” In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 57, out./dez. 2006.

“Los medios de control constitucional de orden jurisdiccional son el Juicio de Amparo; las Acciones de Inconstitucionalidad; las Controversias Constitucionales; el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales; y el Juicio de Revisión constitucional, todos ellos se tramitan por la vía jurisdiccional Federal. Por cuanto hace a los medios de control no jurisdiccionales, en nuestro país se cuenta con las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y el Juicio Político. Las primeras, a cargo de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y este último, del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”²⁴⁹.

A presente análise centrar-se-á no amparo, nas controvérsias constitucionais e nas ações de inconstitucionalidade, que apresentam mais semelhanças com os instrumentos de controle no direito brasileiro.

O juízo de amparo tem por objetivo a resolução de controvérsias entre normas gerais e atos ou omissões de autoridades que lesionem direitos humanos ou restrinjam a soberania de Estados da Federação e sua esfera de competência. Sua finalidade é declarar a nulidade do ato que infringe os direitos fundamentais e restituir o queixoso ao estado de gozo do direito vulnerado. Pode ser proposto por qualquer pessoa, física ou jurídica, individual ou coletivamente, e a decisão proferida gerará efeitos *inter partes*, nos termos do artigo 78 da *Ley do Amparo* de 2013²⁵⁰.

Excepcionalmente, é possível que a inconstitucionalidade declarada por meio do amparo tenha efeitos para todos. É o que ocorre quando se firma uma jurisprudência no âmbito da Suprema Corte em virtude da reiteração subsequente de cinco decisões que determinem a inconstitucionalidade de uma mesma norma geral. Nesse caso, a Suprema Corte deve notificar o Congresso para que corrija a inconstitucionalidade em 90 dias. Caso o Congresso não tome as providências, o Plenário da Suprema Corte emitirá uma

²⁴⁹ MEXICO. Secretaría General de Servicios Parlamentarios. *Medios de Control Constitucional*. Disponível online: www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf. Acesso em 27/12/2018.

²⁵⁰ “Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional. Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso. El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado”.

declaratória geral de inconstitucionalidade, que, se aprovada por ao menos oito ministros, terá efeito *erga omnes*²⁵¹.

Em regra, o amparo deve ser proposto em quinze dias contados da lesão ao direito fundamental, e a competência para analisá-lo varia de acordo com o tipo do amparo (direto ou indireto) e do ato impugnado. É uma típica ação de controle difuso, já que todo juiz tem competência para analisar o pedido, ao passo que a competência recursal é da Suprema Corte.

A controvérsia constitucional, por sua vez, tem por objetivo resolver conflitos entre os entes federados, os Poderes de um mesmo Estado e os órgãos federais ou estaduais. A ação está prevista no artigo 105 da Constituição mexicana, cujos incisos de “a” a “g” abarcam conflitos genéricos entre os órgãos, e os incisos de “h” a “i” tratam de controvérsias que envolvam a constitucionalidade de atos ou disposições gerais.

A ação deve ser proposta por uma das partes do conflito perante a Suprema Corte de Justiça em até 30 dias contados da notificação do acordo ou da resolução que gere o imbróglío. Caso a ação impugne a constitucionalidade de normas gerais, o prazo de interposição será de 30 dias contados de sua publicação ou de um dia após o primeiro ato de aplicação da norma. Finalmente, caso se trate de conflitos derivados da execução de decreto do Senado sobre limites territoriais, o prazo será de 60 dias.

Após a instrução dos autos, compete ao Plenário da Suprema Corte expedir uma proposta de solução do conflito que preveja: (i.) os atos que ensejaram a controvérsia; (ii.) as provas e os fundamentos que embasaram a proposta; (iii.) o alcance e os efeitos da sentença; (iv.) os órgãos obrigados a cumpri-la; e (v.) a validade ou a invalidade das normas gerais impugnadas. Caso a votação do assunto alcance maioria qualificada de oito votos, a sentença terá efeito *erga omnes*²⁵².

Finalmente, as ações de inconstitucionalidade são o meio hábil para questionar conflitos entre normas gerais ou tratados internacionais e a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos. Estão previstas no artigo 105, inciso II²⁵³ da Constituição

²⁵¹ MEXICO. *Medios de Control Constitucional*, op. cit., pp. 16-17.

²⁵² MEXICO. *Medios de Control Constitucional*, op. cit., pp. 24-25.

²⁵³ “**Artículo 105 (...) II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, **dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma**, por:

mexicana e regulamentadas pela *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Diferentemente do amparo e das controvérsias constitucionais, as ações de inconstitucionalidade não exigem a ocorrência de uma lesão concreta. São, portanto, modalidade de controle abstrato, que deve ser instaurado perante a Suprema Corte no prazo de 30 dias contados da publicação da norma ou do tratado impugnados.

Em sua parte final, o artigo 105, II, estipula que a declaração de invalidade das normas impugnadas exige votos favoráveis de oito ministros. Considerando que o artigo 94 da Constituição mexicana prevê que a *Suprema Corte de Justicia de la Nación* é composta por onze membros, conclui-se que a declaração da inconstitucionalidade requer a aprovação de 70% dos ministros. Este quórum é mais elevado do que o exigido para a

-
- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
 - b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
 - c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
 - d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,
 - e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
 - f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;**
 - g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 - h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
 - i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;
- La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

declaração de inconstitucionalidade no Brasil, em que basta a maioria absoluta dos membros do tribunal (no caso do STF, seis membros).

O mesmo artigo 105, II, arrola os nove órgãos legitimados a propor a ação de inconstitucionalidade. A quantidade de legitimados coincide com a prevista no artigo 103 da Constituição brasileira e igualmente inclui os partidos políticos (nacionais e estaduais). Porém, uma diferença importante reside no fato de que os partidos mexicanos podem impugnar apenas leis eleitorais federais ou locais, portanto, não são legitimados universais. Da mesma forma, restrições também são impostas aos temas judicializados pelo *Fiscal General de la República*, pela *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* e pelos *órganos legislativos estatales*.

Logo, a amplitude do rol é compensada pela restrição dos temas que podem ser impugnados por certos atores e pelo prazo de 30 dias para a propositura da ação. Graças a tais restrições, o número de ações perante a Suprema Corte não é elevado e é bem inferior às cifras brasileiras. Segundo Matthew Taylor e Julio Rios-Figueroa, enquanto uma em cada 13 ações que chegam ao STF são de sua competência originária, no México esse número cai para uma em cada 59 ações²⁵⁴.

Isso mostra que a amplitude do rol de legitimados, *per se*, não conduz a maior judicialização, que pode ser aumentada ou diminuída conforme a combinação de outros fatores estruturais.

4.2.5. O controle de constitucionalidade no Chile

O controle jurisdicional de constitucionalidade foi previsto no Chile pela primeira vez na Constituição de 1925, que adotou um modelo híbrido de controle concentrado na Corte Suprema (órgão de cúpula do Poder Judiciário). A partir de 1971, instituiu-se a modalidade repartida de controle, segundo a qual competia ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva, e à Corte Suprema, o controle repressivo. Este modelo foi mantido na redação original da Constituição de 1980, atualmente em vigor, porém passou por profundas alterações a partir da reforma constitucional de 2005, que atribuiu

²⁵⁴ *Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico*, op. cit.

exclusivamente ao Tribunal Constitucional a competência para a realização do controle judicial de constitucionalidade²⁵⁵.

Assim, de acordo com o artigo 93, 1º da Constituição chilena, compete ao Tribunal Constitucional fazer o controle preventivo obrigatório dos projetos de lei interpretativa constitucional, dos projetos de lei orgânica constitucional e dos tratados internacionais sobre matéria própria de lei orgânica constitucional. Para os demais diplomas normativos, o controle prévio é facultativo e seu exercício pode ser requerido pelo Presidente da República, pela Câmara dos Deputados, pelo Senado ou por dez parlamentares de qualquer Casa. Nos termos do artigo 94, os projetos declarados inconstitucionais não poderão ser convertidos em lei.

O controle repressivo, por sua vez, é exercido principalmente por meio da *acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad* e da *acción de inconstitucionalidad*, cujas principais características serão expostas a seguir.

Por meio da ação de inaplicabilidade por inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional é acionado para dirimir dúvidas acerca da constitucionalidade de um preceito legal surgidas no bojo de um caso concreto. A dúvida pode ser suscitada pelas partes do processo judicial de que haja emergido ou pelo juiz da causa, que deveria aplicar a norma impugnada. Assemelha-se, portanto, a um incidente de inconstitucionalidade suscitado no curso de um processo, que pode ficar sobrestado até a decisão do Tribunal Constitucional²⁵⁶.

A sentença que declara a inaplicabilidade do preceito impugnado por sua inconstitucionalidade deve ser aprovada pela maioria simples dos membros do Tribunal que analisem a causa. Seus efeitos são *inter partes*, geram coisa julgada em relação ao vício analisado e não impedem a apresentação de novo requerimento por vícios distintos dos anteriormente verificados na mesma causa. Há, ainda, um efeito externo da sentença de

²⁵⁵ PINO, Gonzalo García; VÁSQUEZ, Pablo Contreras. “Verbete: Control de Constitucionalidad” In *Diccionario constitucional chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, n. 55, año 2014, p. 208. Disponível online: <https://www.tribunalconstitucional.cl/estudios/documentos/textos-publicados>. Acesso em 27/12/2018.

²⁵⁶ HORBACH, Carlos Bastide. *Proceso Constitucional e Democracia...*, op. cit.

inaplicabilidade, já que sua pronúncia preenche um pressuposto processual necessário para se invocar a inconstitucionalidade em abstrato, como ficará mais claro adiante²⁵⁷.

A ação de inconstitucionalidade, a seu turno, dá início a um processo destinado a declarar a inconstitucionalidade com efeito *erga omnes* de um preceito previamente declarado inaplicável em uma ação de inaplicabilidade por inconstitucionalidade. O efeito contra todos decorre da declaração da inconstitucionalidade por maioria de quatro quintos dos membros do Tribunal Constitucional (equivalente a oito dos dez membros), o que resulta na expulsão do preceito do ordenamento jurídico sem efeito retroativo²⁵⁸.

Destarte, a ação de inconstitucionalidade só pode versar sobre normas que já tenham sido consideradas inconstitucionais no controle concreto e serve, basicamente, para ampliar os efeitos da decisão. O procedimento pode ser iniciado de ofício pelo próprio Tribunal Constitucional ou por ação pública, movida por pessoas naturais ou jurídicas.

A declaração de inconstitucionalidade de uma lei é excepcional no ordenamento constitucional chileno, por ser considerada contrária à deliberação democrática plasmada na lei. Por essa razão, entre 2005 e 2014 o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade de preceitos legais em apenas quatro oportunidades²⁵⁹.

Vê-se, portanto, que o controle de constitucionalidade chileno difere profundamente do modelo brasileiro, já que é exercido mormente de maneira preventiva e concreta, com participação limitada de atores políticos. Já no Brasil, o STF não tem o hábito da autocontenção, é acionado principalmente por atores políticos e exerce o controle de constitucionalidade mormente *in abstrato*. A título exemplificativo, vale mencionar que no ano de 2017, oito em cada dez leis julgadas no mérito pelo STF foram consideradas inconstitucionais no todo ou em parte²⁶⁰.

4.2.6. O controle de constitucionalidade no Peru

²⁵⁷ PINO, Gonzalo García; VÁSQUEZ, Pablo Contreras. “Verbete: Acción de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad” In *Diccionario constitucional chileno*, op. cit., pp. 50-51.

²⁵⁸ *Idem, Ibidem*, pp. 51.52.

²⁵⁹ *Idem, ibidem*, p. 53.

²⁶⁰ “Ranking de Inconstitucionalidade” In *Anuário da Justiça – Brasil 2018*, São Paulo: Conjur Editorial, 2018, p. 86.

O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis foi instituído tardiamente no Peru, onde, até 1933, vigorava apenas o controle político exercido por parlamentares. A Constituição promulgada naquele ano lançou as bases do controle judicial, cujos contornos foram aclarados pela *Ley Orgánica del Poder Judicial* de 1963. Ainda assim, a prática do controle jurisdicional foi alargada somente após a edição da Constituição de 1979, que atribuiu ao então existente *Tribunal de Garantías Constitucionales* a competência para conhecer e resolver, em instância única, o processo de controle normativo²⁶¹.

No modelo atual, previsto na Constituição de 1993, o controle de constitucionalidade pode ser exercido de forma difusa e concentrada. Além de contar com um órgão de cúpula do Judiciário (a Corte Suprema), o Peru possui um Tribunal Constitucional com competências originárias e recursais.

O controle difuso é exercido principalmente por meio de *habeas corpus*, *acción de amparo*, *habeas data* e *acción de cumplimiento*, arrolados no artigo 200, itens 1, 2, 3 e 6 da Constituição de 1993²⁶². Como no Brasil, qualquer juiz está apto a deixar de aplicar uma norma no bojo de tais ações, quando entender que ela confronta a Constituição²⁶³. O artigo 202, item 2 esclarece que, no caso de tais ações, a competência do Tribunal Constitucional é recursal.

O mesmo artigo 202 dispõe, nos itens 1 e 3, que é competência exclusiva do Tribunal Constitucional analisar a *acción de inconstitucionalidad* e os *conflictos de*

²⁶¹ CRUZ, Geraldo Eto. “Contribuciones del Tribunal Constitucional al fortalecimiento de la democracia en el Perú: Una mirada panorámica a 30 años de su existencia” In CRUZ, Geraldo Eto (coord.). *Treinta años de Jurisdicción Constitucional en El Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2014, p. 36. Disponível online: <https://www.tc.gob.pe/cecs/publicaciones/>. Acesso em 29/12/2018.

²⁶² “**Artículo 200:** 1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.

2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.

3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el Artículo 2º, incisos 5), 6) y 7) de la Constitución.

6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley”.

²⁶³ É o que prevê o segundo parágrafo do artigo 138 da Constituição peruana:

“**Artículo 138º.** La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, se existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

competencia, as quais são, portanto, as ações de controle concentrado previstas no ordenamento peruano.

Esclarece o artigo 200, item 4 da Constituição de 1993 que as ações de inconstitucionalidade são cabíveis para desafiar as normas com *status* de lei, como as próprias leis, os decretos legislativos, os decretos de urgência, os tratados, os regulamentos do Congresso, as normas regionais de caráter geral e as ordenanças municipais que contravenham a Constituição em sua forma ou fundo.

A legitimidade ativa para a propositura das ações de inconstitucionalidade segue prevista no artigo 203, que arrola os seguintes agentes: **(1.)** o Presidente da República; **(2.)** o Fiscal da Nação, que é o chefe do Ministério Público; **(3.)** o Defensor do Povo; **(4.)** 25% dos congressistas; **(5.)** 5.000 cidadãos com firma registrada por um Jurado Nacional de Eleições ou, caso se trate de uma ordenança municipal, 1% dos cidadãos do respectivo território, desde que a cifra não exceda o limite de 5.000; **(6.)** os presidentes de região, correspondentes aos Governadores, desde que haja acordo do Conselho de Coordenação Regional, e os Prefeitos, mediante acordo dos Conselhos, em matérias de sua competência; **(7.)** as associações profissionais, nas matérias de sua especialidade.

O artigo 99 do *Código Procesal Constitucional* (Ley nº 28237), que regulamenta os processos constitucionais, adiciona condicionantes à legitimidade do Presidente da República e das associações profissionais. Quanto ao primeiro, estipula a necessidade de concordância do Conselho de Ministros; já para as últimas, exige prévio acordo das Juntas Diretivas.

Como se vê, o rol é ainda mais amplo do que o brasileiro. Os partidos políticos não foram contemplados com a legitimidade, que, por outro lado, foi atribuída aos cidadãos e aos Prefeitos, o que multiplica os canais de acesso direto ao Tribunal Constitucional. Outra diferença importante é que a pertinência temática e as condições para o exercício da competência são regidas pela Constituição e por lei, o que reduz a possibilidade de a Corte Constitucional criar novas restrições.

O *Código Procesal Constitucional* prevê, ainda, limite temporal às ações de inconstitucionalidade, que só podem ser interpostas no prazo de seis anos contados da publicação da norma impugnada, ou, no caso de tratados, de seis meses, conforme o artigo

100. Ultrapassados os prazos, a impugnação deverá ser feita por meio das ações de controle difuso.

Finalmente, o artigo 105 do diploma processual estipula que não se admitem medidas cautelares no processo de inconstitucionalidade. Portanto, as decisões são apenas finais e tornam sem efeito as normas impugnadas com efeitos prospectivos, segundo o artigo 204 da Constituição peruana.

Os *conflictos de competencia*, a seu turno, são vocacionados a levar ao conhecimento do Tribunal Constitucional os conflitos que envolvam o Poder Executivo, os governos regionais e os governos municipais sobre as atribuições previstas na Constituição ou nas leis orgânicas que delimitam os poderes do Estado, dos órgãos constitucionais, dos governos regionais e municipais.

O artigo 110 do Código Processual esclarece que os conflitos surgem quando algum Poder ou entidade estatal prolata decisões ou impede deliberadamente atuações de outros órgãos de modo a afetar as competências previstas nas normas legais. Também de acordo com o mencionado dispositivo, se o conflito emergir de uma norma legal editada pelo Poder ou entidade estatal, a ação correta será a de inconstitucionalidade.

Diferentemente da ação de inconstitucionalidade, os *conflictos de competencia* admitem a concessão de medida cautelar que suspenda a decisão ou ato causador do conflito. As decisões finais, por sua vez, têm por finalidade aclarar o Poder ou o ente competente para realizar a atribuição controvertida e anular as disposições e os atos viciados de incompetência. Nos termos do artigo 113 do diploma processual, a sentença vincula os Poderes Públicos e gera efeitos *erga omnes*.

Os *conflictos de competencia* apresentam algumas similitudes com as *controversias constitucionales* mexicanas, que também são vocacionadas a decidir confrontos acerca das atribuições dos órgãos estatais. A existência de mecanismos de resolução de conflitos em países com extensão territorial muito inferior à do Brasil sugere quão importante seria a implementação de mecanismo semelhante em nosso país, com a devida previsão de seus efeitos e dos entes competentes para deflagrar o procedimento.

Finalmente, menciona-se que a não legitimação dos partidos políticos no processo de controle de constitucionalidade peruano não implica prejuízo às minorias,

suficientemente atendidas com a legitimidade para propor a ação de inconstitucionalidade e as demais ações de controle difuso.

4.3. REPENSANDO A LEGITIMAÇÃO ATIVA CONFERIDA AOS PARTIDOS: PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Como aduzido no início do presente capítulo, é preciso repensar, à luz da realidade atual, a legitimação dos partidos políticos para ativar a jurisdição constitucional concentrada. Na época em que foi elaborada a Constituição de 1988, o Brasil havia superado recentemente uma fase ditatorial em que se restringiu o livre exercício da atividade partidária. Havia, assim, intensa demanda pela ampliação do acesso ao STF com a finalidade precípua de fazer cessar ofensas aos direitos fundamentais dos cidadãos e à livre expressão da oposição.

Decorridos 30 anos desde a promulgação da Constituição, pode-se dizer que a democracia se solidificou, embora submetida a sérios solavancos. Ao mesmo tempo, a liberdade de expressão, de associação e de manifestação asseguradas pela Lei Magna permitiram que grupos sociais adquirissem força e angariassem maior quantidade de participantes, que delas se valem como canal de expressão e vocalização das demandas. Como também mencionado, a jurisprudência do Supremo tem se alterado para conferir nova leitura ao inciso IX do artigo 103, segundo a qual a expressão “entidade de classe de âmbito nacional” abrange também as entidades de defesa dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, os partidos políticos perderam o posto de principais defensores dos direitos fundamentais, embora ainda tenham relevante atuação nesta seara. Ao mesmo tempo, o aumento considerável do número de siglas registradas no Tribunal Superior Eleitoral e com acento no Congresso Nacional elevou as possibilidades de acesso ao STF e tornou este canal mais permeável a interesses privatísticos.

Vale asseverar que no período da Assembleia Nacional Constituinte, o Brasil contava com 15 partidos, número que já era elevado, porém bem inferior ao atual quadro de 35 agremiações registradas (com potencial de crescimento, dado a existência de 75

siglas em formação²⁶⁴). Essa mudança no quadro de partidos e a intensa fragmentação partidária representam substancial alteração no cenário que vigorava no período de elaboração da Constituição de 1988.

O mau uso das ações de controle abstrato pelos partidos políticos, especialmente pelas denominadas “siglas de aluguel”, é certamente um dos fatores que incentiva a descrença dos brasileiros nas instituições responsáveis pela promoção da democracia e, ao fim e ao cabo, na própria democracia em si.

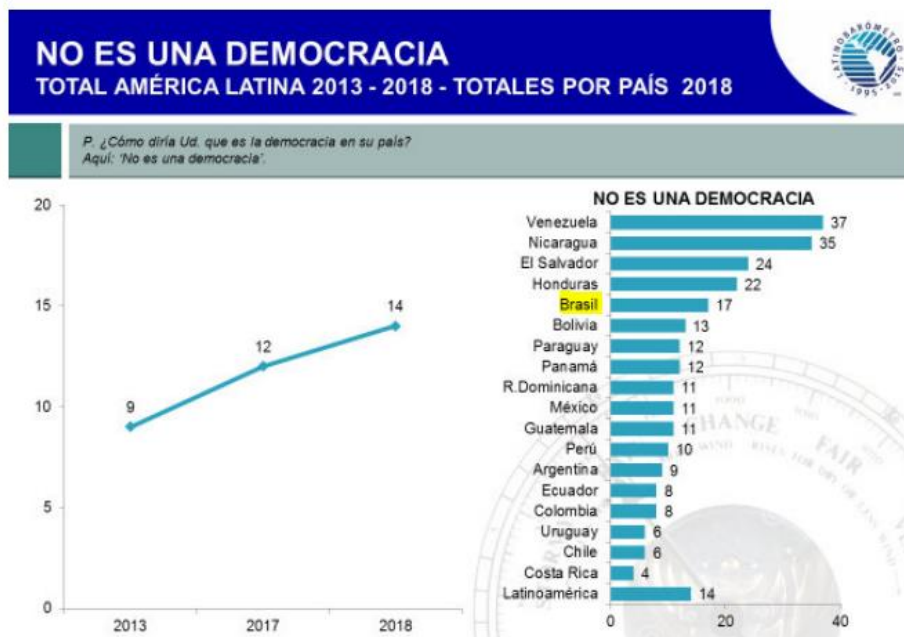
Os dados publicados no Informe Latinobarómetro de 2018²⁶⁵ acerca da confiança nos partidos e na democracia, no Brasil e na América Latina, são alarmantes. Veja-se, a esse propósito, os gráficos elaborados a partir das 20.204 entrevistas realizadas em 18 países da América Latina:



²⁶⁴ Conforme dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral no sítio eletrônico: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em 03/01/2019.

²⁶⁵ O Informe é elaborado pela Corporación Latinobarómetro, uma ONG sem fins lucrativos com sede em Santiago do Chile que realiza desde 1995 pesquisas sobre a democracia e a situação econômica da população de países da América Latina. O Informe está disponível online:

http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf. Acesso em 03/01/2019.



Como se vê, dentre os 18 países pesquisados, o Brasil figura na 17^a posição no quesito confiança nos partidos políticos e, na 14^a posição no que se refere à confiança na democracia²⁶⁶. Evidentemente, é preciso pensar em propostas que logrem reverter o quadro de corrosão da democracia nos países latino-americanos, que perpassa pela revisão do funcionamento das instituições representativas.

É esse o objetivo que orienta as propostas deste trabalho, voltadas a colaborar, em um pequeno aspecto, com a recuperação da confiança dos cidadãos brasileiros nos partidos políticos.

4.3.1. Mantendo a legitimação ativa dos partidos políticos

As propostas apresentadas a seguir têm em comum a intenção de manter a legitimação ativa conferida aos partidos pela Constituição Federal, mas incluir condicionantes ao seu exercício. Fundam-se, portanto, no pressuposto de que os partidos

²⁶⁶ No que tange ao gráfico acerca da confiança na democracia, o Informe menciona, à página 33, que “[e]stos datos dan cuenta de la crítica masiva de los ciudadanos de la región a sus democracias, que no parece estar presente en la agenda informativa de los países, ni en discurso de los líderes de la región. Visto desde esta perspectiva, la “sorpresa” de la elección en Brasil no sería tal, puesto que un 65% de los ciudadanos dicen que la democracia tiene problemas (suma de pequeños y grandes) y un 17% dice que no hay democracia. Brasil es simplemente un país donde la crítica a la democracia ha tenido consecuencias electorales directamente consistente con ellas”.

mantêm um papel importante na democracia, conquanto descolados de suas bases, o que justifica a busca por soluções que os reconectem com suas funções primordiais.

Por não modificarem diretamente o conteúdo do artigo 103, da Constituição, poderiam ser instituídas por lei ordinária, a exemplo da Lei Federal nº 12.063/2009, que acrescentou dispositivos à Lei nº 9.868/1999. A vantagem de alterações como estas é exigirem uma quantidade de votos inferior à que seria necessária para a aprovação de emenda constitucional, o que torna as propostas mais viáveis.

4.3.1.1. Exigência de demonstração da pertinência temática: redução da gama de temas passíveis de judicialização

No item 3.1 deste trabalho, propôs-se uma classificação das ações de controle de constitucionalidade apresentadas por partidos que abarcou as seguintes categorias: **(a.)** Eleitoral e Organização Partidária; **(b.)** Organização institucional; **(c.)** Direitos Fundamentais; **(d.)** Penal e Segurança Pública; **(e.)** Tributário; **(f.)** Econômico e Financeiro; **(g.)** Civil e Comercial; **(h.)** Conflito Federativo; **(i.)** Trabalho e Seguridade Social; **(j.)** Meio Ambiente; **(k.)** Direito Público, **(l.)** Processual.

Desconsiderando, por um momento, o objetivo almejado com as ações, vê-se que os partidos são responsáveis por levar à apreciação do Supremo Tribunal Federal temas estreitamente ligados ao cotidiano da gestão pública e de relevância ímpar para garantir o bem-estar da população. Justamente pelo exercício do poder nas esferas executiva e legislativa, a siglas têm condições de aferir os problemas mais relevantes, o que faz delas potencial instrumento de melhoria da atividade governativa.

Ocorre que, como reiterado ao longo do trabalho, constatou-se que o controle abstrato é movido pelos partidos precipuamente com o objetivo de atender interesses próprios e de terceiros. Esta prática contraria os motivos que embasaram a manutenção da legitimação universal às agremiações na jurisprudência do STF, que historicamente considera os partidos canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais.

Nessa linha, com a finalidade de restringir aos partidos a proposição de ações não diretamente relacionadas com o importante múnus público que lhes foi conferido na atual

ordem constitucional, propõe-se a exigência de demonstração de pertinência temática, isto é, a comprovação de que a matéria judicializada pertence à esfera legítima de atuação dos partidos políticos.

A hipótese que se defende é que as ações de controle são utilizadas de forma adequada pelas siglas quando têm o propósito de tutelar direitos fundamentais (individuais, sociais e transindividuais) e de manter a higidez do processo político-democrático, desde que, em ambos os casos, haja nítida afronta à supremacia constitucional.

Seguindo essa lógica, dentre os 12 temas elencados acima, as ações de controle abstrato de autoria dos partidos poderiam versar sobre os temas “Eleitoral e Organização Partidária”, “Direitos Fundamentais”, “Trabalho e Seguridade Social” e “Meio Ambiente”.

Esta proposta converge com as considerações de Peter Mair e Richard Katz de que os partidos políticos contemporâneos há muito deixaram de ser responsáveis por mobilizar e representar as massas, para se aproximar da máquina estatal. Com isso, tornam-se mais permeáveis a demandas oriundas de setores privados e se afastam das funções representativas tradicionalmente exercidas. Destarte, a limitação dos temas das ações de controle abstrato almejaria uma retomada da canalização das demandas sociais, ao mesmo tempo em que manteria a possibilidade de se recorrer ao Supremo para assegurar às diversas agremiações o equilíbrio no exercício da atividade partidária.

Veja-se que tal limitação não pode ser considerada excessiva, pois, considerando as ações que compuseram a amostragem analisada neste trabalho, 46% delas tratavam de questões relacionadas aos quatro grupos temáticos.

Ademais, o corte proposto é menos restritivo do que o estipulado no México, único país pesquisado que dá aos partidos legitimidade para ativar a jurisdição concentrada. De acordo com o artigo 105, II, “F”, da Constituição mexicana, os partidos de âmbito nacional podem impugnar apenas leis eleitorais federais ou locais, ao passo que os partidos de âmbito estadual estão autorizados a propor ações contra leis eleitorais expedidas pelo Estado que lhes outorgue registro.

Embora a exigência de comprovação da pertinência temática por organizações sindicais, associações de classe, Governadores e Assembleias Legislativas Estaduais tenha

decorrido da jurisprudência do STF, entende-se que a reforma sugerida deve ser introduzida por meio de lei.

Isso porque dificilmente a atual composição da Corte seria favorável à adoção de medidas restritivas de seu próprio poder. A esse propósito, vale mencionar que a pertinência temática para os demais atores foi instituída pela jurisprudência do STF formada no início dos anos 1990, quando o Tribunal ainda tinha a mesma composição da época da ditadura militar.

Como retratado por Diego Arguelhes, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a maioria dos ministros da época se mostrou contrária à expansão do acesso ao controle abstrato, concentrado e por via de ação direta, o que foi oficialmente manifestado em mensagem pública enviada pelo STF à Comissão Afonso Arinos em 1986. A previsão da pertinência temática teria sido, assim, uma forma fazer valer, por meio da jurisprudência, as preferências do Tribunal derrotadas no desenho institucional²⁶⁷.

Por outro lado, a atual composição do STF mostra tendências mais ativistas e neoconstitucionalistas e admite a expansão de sua jurisdição para assegurar a aplicação do regime de direitos previsto na Constituição de 1988, ainda que para tanto seja necessária sua atuação “legiferante”. A introdução de medidas autorrestritivas, portanto, não parece se compatibilizar com essas características.

Ainda que assim não fosse, a promoção, por meio de lei, da reforma proposta tende a torná-la mais duradoura e a dificultar sua alteração, o que é relevante se considerarmos a frequente oscilação da jurisprudência do STF.

Vale mencionar que o Projeto de Lei do Executivo nº 2960/1997, convertido na Lei nº 9.868/1999, exigia a comprovação de pertinência temática por confederações sindicais e entidades de classe, nos termos do artigo 2º, parágrafo único. Porém, diante de emenda proposta pelo Deputado Miro Teixeira, do PDT, o parágrafo único foi eliminado na redação final da proposta.

²⁶⁷ “Poder não é querer – Preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização” In MENDES, Gilmar Ferreira; GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (orgs.). *Jurisdição Constitucional em 2020*. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP: Linha Constitucionalismo Brasileiro), pp. 90-92.

Finalmente, é importante asseverar que não se ignora o caráter controverso da pertinência temática. Além de criar restrições não desejadas pelo legislador constituinte, parece exigir que o proponente comprove ter interesse direto no tema debatido, o que contraria o caráter objetivo do processo de controle de constitucionalidade.

Todavia, não há que se confundir pertinência temática com interesse de agir. A primeira tem por objetivo demonstrar a consonância entre os fins da entidade autora e o conteúdo material da regra impugnada²⁶⁸. O interesse de agir, por sua vez, refere-se à utilidade que o provimento jurisdicional pode trazer ao proponente, pretensão que não merece guarida em sede de controle abstrato.

Já a falta de previsão constitucional não significa necessariamente que o constituinte rechaçava tal condição. Apesar de extremamente prolixa, a Constituição de 1988 não desceu às minúcias de todos os procedimentos, deixando espaço para regulamentação por lei ordinária.

No caso da legitimação ativa, pode-se considerar que a exigência constitucional é apenas no sentido de que todas as entidades arroladas no artigo 103 possam acessar diretamente a Corte. Contudo, não repele a inclusão de condições, especialmente se voltadas ao aperfeiçoamento do controle de constitucionalidade.

Sob essa ótica, entende-se que a pertinência temática não afronta a *mens legislatoris*, desde que não restrinja em demasia o campo estipulado à atuação constitucional dos legitimados.

4.3.1.2. Previsão de novos requisitos formais

Atualmente, para que sejam propostas ações de controle abstrato de constitucionalidade, basta aos partidos **(i.)** demonstrar que têm representante eleito no Congresso Nacional e apresentar **(ii.)** seus atos constitutivos; **(iii.)** procuração, assinada pelo presidente do partido, outorgada a advogado constituído com poderes específicos para impugnar o dispositivo constitucional objeto da ação; **(iv.)** cópias da lei ou do ato normativo impugnado e **(v.)** os documentos necessários para comprovar a impugnação. A

²⁶⁸ Conforme aduzido pelo Min. Ilmar Galvão no voto proferido na ADI 1114-MC,

atual jurisprudência do STF não mais exige a manutenção da representação parlamentar ao longo do trâmite da ação, bastando sua comprovação no ato da propositura.

Os requisitos elencados, porém, não abarcam aspectos que parecem igualmente essenciais à demonstração do cabimento da ação, como a demonstração dos interesses defendidos ou encampados e a comprovação da análise e consenso em favor da propositura da ação pelos integrantes do diretório nacional.

Como aduzido, em Portugal é possível que os legitimados proponham ações de controle abstrato por requerimento de cidadãos ou grupos de cidadãos, desde que apresentem um requerimento autônomo de solicitação, apreciação e declaração de inconstitucionalidade.

Sabe-se que no Brasil as ações muitas vezes são propostas com a finalidade de atender solicitações de outros atores interessados na inconstitucionalidade, porém sem legitimidade para requerê-la diretamente ao STF. Dada a característica representativa dos partidos, não parece haver qualquer ilegalidade na proposição de ações de controle por solicitação, desde que veiculem interesses que transcendam a esfera individual do interessado e cite explicitamente quem está sendo representado.

Mencionou-se no item 3.4 supra que, dentre as ações abrangidas na pesquisa empírica, apenas as ADIs 5708 e 5435, propostas respectivamente pelo PPS e pelo PSOL apontaram as entidades cujos pleitos haviam sido contemplados. A vantagem dessa prática é inegável: torna mais transparentes os objetivos almejados com a ação e inibe a representação de interesses não republicanos.

Destarte, entende-se que uma importante medida, inspirada no sistema de controle português, seria a exigência de instrução da ação de controle com requerimento elaborado pelas entidades e indivíduos interessados, devidamente fundamentado por argumentos que comprovem o interesse público que justifica sua propositura. Caberá ao partido avaliar o interesse em representar a demanda e, uma vez aceita, anexar a ela o requerimento que a motivou.

A seu turno, a sugerida comprovação do debate sobre a propositura da ação pelos integrantes do diretório nacional visa a desnudar os objetivos políticos subjacentes à ação. Embora revestida de argumentos e formalidades jurídicas, as ações de controle são de cunho político e, justamente por isso, a maior parte dos legitimados previstos nas

Constituições analisadas é de origem política. Destarte, é importante que a ação deixe claro os verdadeiros fins políticos almejados, nem sempre evidenciados nas petições voltadas eminentemente a aspectos jurídicos.

Ademais, convém demonstrar também que a decisão por sua propositura é fruto de um debate fundamentado entre os membros do partido responsáveis pela decisão. A despeito da relativa facilidade para a propositura de ações de controle pelos partidos, sua importância não se coaduna com pretensões irrefletidas e momentâneas.

A própria impossibilidade de desistência da ação após sua propositura corrobora a importância de que haja consenso mínimo entre os órgãos dirigentes do partido, a fim de evitar a proposição de ações irrelevantes no calor da disputa eleitoral, que não reflitam no futuro o posicionamento do partido.

Por último, cabe conjecturar acerca do prazo para a propositura das ações de controle, em especial das ADIs.

Como visto, no México a ação de inconstitucionalidade pode ser proposta em até 30 dias contados da publicação da norma. No Peru, a demanda é cabível no prazo de seis anos contados da publicação da norma ou de seis meses, no caso de tratados. Na Espanha, o direito de propositura da ação prescreve em três meses.

Parece lícito estimar que o prazo estipulado para a impugnação de uma norma é pautado no tempo considerado necessário para se averiguar se sua aplicação revela usos ou interpretações não condizentes com a Lei Magna. Por outro lado, a impossibilidade de impugnação na via abstrata após o decurso do prazo visa a reforçar a presunção de constitucionalidade que emana das normas oriundas do legislador.

No caso brasileiro, em que as ações são propostas principalmente com cunho oposicionista, é passível de dúvida a utilidade de se instituir prazo para a propositura das ações. De fato, como relatado na nota de rodapé nº 191, metade das ADIs analisadas foi proposta no máximo um ano após a publicação da lei. Reduzidas foram as circunstâncias em que se impugnou norma vigente por um longo período (excepcionando-se as impugnações voltadas às alterações promovidas por leis recém editadas).

Destarte, a designação de prazo prescricional para as ações de controle abstrato dificilmente geraria resultados benéficos como a diminuição de demandas sem fundamento robusto de inconstitucionalidade ou voltadas à defesa de interesses meramente privados.

Por isso, entende-se não ser conveniente a inclusão do requisito temporal em nosso ordenamento e manter a possibilidade de se arguir a inconstitucionalidade de uma lei a qualquer tempo.

É importante asseverar, mais uma vez, que as propostas formuladas neste tópico devem ser veiculadas em lei, e não na jurisprudência do STF, sob pena de serem rotuladas de “jurisprudência defensiva”, entendida como aquela voltada a limitar, sem respaldo legal, o número de processos julgados quanto ao mérito. A prática, duramente criticada pelas entidades da advocacia, é vista como contrária às garantias de acesso à jurisdição e à primazia do julgamento do mérito, que constituem pilares do Estado Democrático de Direito²⁶⁹.

4.3.1.3. Enrijecimento das condições para a configuração da legitimidade ativa: aumento do número de parlamentares eleitos pelo partido ou exigência de reunião de mais de um partido no polo ativo

Como retratado no item 1.4, a pouca rigidez da condição imposta para os partidos políticos ativarem diretamente a jurisdição concentrada permite que quase todas as agremiações registradas no Tribunal Superior Eleitoral proponham ações de controle abstrato perante o STF.

Dada a quantidade elevada de vagas na Câmara dos Deputados e a possibilidade de os partidos fazerem coligações para as eleições proporcionais até as eleições de 2018, dificilmente as siglas não conseguiam atingir o quociente eleitoral e eleger ao menos um representante no legislativo. Isso basta para que a elas seja concedido o direito de se valer do importante instrumento do controle abstrato, que, a despeito de sua longa tramitação, permite obter uma resposta definitiva do STF em menos tempo do que seria exigido para o mesmo resultado no âmbito do controle difuso.

²⁶⁹ Os argumentos mencionados embasaram o manifesto contra a jurisprudência defensiva assinado Associação dos Advogados de São Paulo (AASP), com a participação dessa e da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo, do Instituto dos Advogados de São Paulo, do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados e do Movimento em Defesa da Advocacia em setembro de 2018, conforme relatado no sítio eletrônico da AASP: <https://www.aasp.org.br/em-pauta/manifesto-contrajurisprudencia-defensiva/>. Acesso em 05/01/2019.

A facilidade para propositura das ações de controle (que sequer exigem o pagamento de custas) gera uma desproporção nos poderes outorgados aos partidos pequenos no Legislativo e no Judiciário.

Com efeito, para que os partidos possam indicar um Líder para representá-los na Câmara, devem ter uma bancada superior a um centésimo dos membros da Casa (ou seja, devem eleger ao menos seis membros)²⁷⁰. Caso não elejam essa quantidade de membros e não participem de Blocos Parlamentares, os partidos deixam de ter acesso a uma série de prerrogativas concedidas apenas ao Líder, as quais foram mencionadas no item 2.1.1.

Por outro lado, ao elegerem apenas um deputado, os partidos obtêm a prerrogativa de propor ações de controle de constitucionalidade que podem tornar sem efeito uma lei ou ato normativo, caso seja deferida a medida cautelar pleiteada, ou extirpá-los definitivamente do ordenamento jurídico, caso o pleito final seja deferido. Não é à toa, então, que o recurso ao Poder Judiciário se torna muito mais atraente para alguns partidos, especialmente os que têm menos força no âmbito legislativo.

Para que os partidos tenham paridade de forças em ambos os Poderes, é imprescindível a elevação do número mínimo de parlamentares eleitos para que as siglas obtenham legitimação ativa.

Considerando que na 56ª Legislatura (2019-2023) a Câmara dos Deputados conta com 30 partidos distintos, vê-se que a medida é necessária e urgente para limitar a quantidade de pleitos endereçados por partidos ao STF. Caso fosse estipulado um mínimo de 10 deputados, por exemplo, metade dos partidos atualmente com assento na Câmara perderia a prerrogativa de propor ações de controle de constitucionalidade. Como se vê, não seria uma limitação rígida, mas já permitiria uma significativa redução do número de siglas legitimadas.

Vale destacar que a Emenda Constitucional nº 97/2017 alterou a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecer cláusulas de desempenho com exigências gradativas até 2030 para que os partidos tenham

²⁷⁰ Nos termos do artigo 9º, § 4º, do RICD: “Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara (...) § 4º O Partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças”

acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão. A proibição das coligações só será aplicável às eleições de 2020, mas a expectativa é de que as medidas conjuntamente aplicadas ensejem a redução do número de partidos, que passarão a ter mais dificuldades para atingir o número mínimo de votos para eleger representantes e, conseqüentemente, ter acesso a recursos do Fundo Partidário.

Dado o caráter paulatino da cláusula de barreira instituída pela mencionada emenda, é difícil prever, no momento, como ficará a composição da Câmara dos Deputados nos próximos anos. Conseqüentemente, dificulta também a estimativa de um número mínimo ideal de parlamentares que cada legenda deverá eleger para tornar-se legitimada a propor ações de controle abstrato. Estima-se, contudo, que, após 2030, seja razoável determinar que os partidos elejam ao menos um décimo dos membros da Câmara dos Deputados para que possam ativar diretamente a jurisdição constitucional.

Com a finalidade de não prejudicar os partidos menores e ideológicos, isto é, que efetivamente defendem pautas representativas dos anseios de parte da população, seria possível aventar a alternativa da somatória de partidos para se atingir o número mínimo de parlamentares.

Veja-se que a união de partidos no polo ativo foi verificada em quantidade significativa das ações arroladas no Anexo I e envolvia especialmente partidos mais à esquerda do espectro ideológico. Ademais, os advogados entrevistados, quando perguntados acerca da formação de agrupamentos para a propositura conjunta das ações (questão nº 4 – Anexo III), não relataram dificuldades.

Finalmente, a necessidade de consenso entre partidos para a propositura tende a reduzir o número de ações com objetivos pouco relevantes ou escusos, de modo a valorizar a atuação do STF, que será movimentado apenas quando os casos tiverem alguma relevância.

Destarte, a proposta, tal como formulada, não tende a alijar os partidos políticos minoritários da jurisdição constitucional, mas apenas evitar propostas aventureiras oriundas principalmente de partidos de aluguel.

4.3.2. Proibindo a propositura de ações de controle abstrato por partidos políticos: atribuição da legitimação a uma parcela dos membros do Parlamento

A pesquisa de Direito comparado apresentada neste capítulo demonstrou que quatro dos cinco países analisados conferem legitimidade para propositura de ações de controle abstrato a uma parcela dos membros do seu Parlamento, sem estender a prerrogativa aos partidos.

A depender da quantidade de membros exigida, o modelo pode ter a vantagem de permitir que a decisão pela propositura de ações supere as diferenças partidárias e que as ações tratem de matérias importantes o suficiente para reunir os parlamentares de diferentes siglas. Ademais, possibilitaria aos parlamentares envolvimento mais direto na decisão sobre a propositura da ação, tarefa hoje que incumbe ao Diretório Nacional dos partidos brasileiros. Finalmente, permitiria abarcar políticos independentes, isto é, não afiliados a nenhum partido, caso esta possibilidade venha a ser admitida no ordenamento brasileiro.

A adoção da presente proposta, ao contrário das anteriores, exigiria a elaboração de emenda à Constituição com a finalidade de alterar o inciso VIII do artigo 103. Dada a necessidade de reunião de votos de três quintos dos parlamentares em dois turnos, a aprovação da emenda dependeria de forte apoio dos cidadãos e dos meios acadêmicos, de articulação do Presidente da República ou do interesse dos próprios Deputados e Senadores, que dificilmente se verificará caso a medida dificulte a propositura das ações de controle.

A respeito da quantidade de parlamentares exigida para ativação do controle abstrato, aferiu-se que a Alemanha exige que a proposta emane de um terço dos membros do Parlamento (equivalente a 237 membros). Na Áustria, é válida a mesma fração dos membros do Conselho Nacional (equivalente a 61 membros) ou dos Deputados de um *Land*. Em Portugal, a cifra cai para um décimo dos Deputados (equivalente a 23 membros). No Chile, a seu turno, basta o requerimento de 10 parlamentares para o controle prévio abstrato. Por fim, no Peru, exige-se um quarto dos Congressistas (equivalente a 33 membros).

Além dos países acima, vale mencionar a Bélgica, em que o presidente da Assembleia Legislativa pode propor ação desde que haja pedido de dois terços dos membros da Casa. Na Espanha, por sua vez, as ações de controle podem ser propostas por 50 deputados ou 50 senadores. Finalmente, na França o controle preventivo, quando não obrigatório, pode ser provocado por 60 deputados ou 60 senadores²⁷¹.

Nota-se que há grande variação na quantidade de membros requerida para a ativação do controle abstrato de constitucionalidade nos países mencionados. Resta, portanto, perquirir o número adequado caso se pretenda adotar esse modelo no Brasil. Aqui, dois extremos se digladiam: de um lado, a estipulação de um número elevado demais impedirá a minoria de acessar o STF por meio das ações diretas; de outro, um número baixo demais manterá os mesmos problemas hoje verificados.

Tome-se como exemplo o caso da França. Considerando que a Assembleia Nacional é composta por 577 deputados e o Senado, por 348 senadores, vê-se que a previsão de que bastam 60 membros de cada Casa para se movimentar o controle abstrato prévio é bastante permissiva.

As consequências da previsão de um número muito reduzido são sentidas naquele país. Conforme narrado por Thierry Santolini, o controle de constitucionalidade francês continua muito politizado, já que as ações são utilizadas também como forma de disputa partidária²⁷². O quadro não se alterou mesmo após a reforma constitucional de 2008, que introduziu o controle *a posteriori* na França e, por consequência, limitou o número de

²⁷¹ SANTOLINI, Thierry. *Les parties dans le procès constitutionnel*. Bruxelles: Bruylant, 2010, pp. 90 e 94-96.

²⁷² “Le contrôle de constitutionnalité «à la française» est dès lors très politisé. La spécificité des saisines parlementaires provient du caractère ambivalent que leur donnent leurs auteurs. Les requérants appréhendent de manière alternative le recours au juge constitutionnel, faisant apparaître deux définitions de la saisine. La première s’analyse de façon classique, comme un moyen de sanctionner une transgression de la Constitution; tandis que la seconde correspond au stade ultime de l’hostilité politique. Dans ce dernier cas, le respect de la norme constitutionnelle devient secondaire. Le contrôle de constitutionnalité tend alors à se transformer en instrument de contestation partisane. La séparation entre les domaines du politique et du juridique est moins effective. La distinction entre les deux approches n’est pas absolue. Néanmoins, on a pu observer, qu’en fonction des circonstances, les requérants optent plutôt pour l’une des démarches que pour l’autre. On constate qu’en début et en fin de législature, moments où les clivages partisans sont les plus vifs, la saisine, niveau suprême de l’hostilité politique, l’emporte largement. Elle apparaît alors comme un moyen efficace de manifester politiquement une opposition nette à une loi ou plus précisément au programme gouvernemental qu’elle sous-tend. L’opposition à un texte participe de l’opposition à une politique. Les requérants n’agissent pas pour assurer le respect de la Constitution mais pour des raisons clairement politiques: gêner le Gouvernement et sa majorité, discréditer leurs actions en faisant planer un doute sur la constitutionnalité de leurs choix législatifs. La saisine n’est plus qu’une ressource tactique parmi d’autres dans le jeu politique” (*Les parties dans le procès constitutionnel*, op. cit., pp. 92-93).

ações de controle prévio propostas por parlamentares e as restringiu a questões mais técnicas.

Destarte, para evitar que os mesmos problemas se repitam sob roupagem diferente, entende-se que o ideal seja a adoção da mesma fração exigida no sistema constitucional alemão, isto é, um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado (equivalente a 198 membros). Essa cifra necessariamente exigirá a união de parlamentares de mais de um partido, já que a Câmara dos Deputados está cada vez mais fragmentada²⁷³, o que inviabilizará a uma única sigla reunir a quantidade de membros apontada.

Veja-se que a mesma quantidade de deputados ou senadores é requerida para a formação de Frentes Parlamentares, de acordo com o artigo 2º do Ato da Mesa nº 69/2005²⁷⁴. Esta exigência não parece estar impondo dificuldades aos parlamentares, já que, apenas na 55ª Legislatura (2015-2019), foram formadas mais de 300 Frentes.

Ademais, há que se considerar a prática de *logrolling* tipicamente adotada pelos parlamentares brasileiros, caracterizada pelo “mercado de votos”, isto é, a troca de apoio mútuo baseada nas relações de confiança estabelecidas entre eles²⁷⁵. Transpondo a lógica para o âmbito das ações de controle de constitucionalidade, equivale à troca de assinaturas

²⁷³ De acordo com os dados disponibilizados no sítio eletrônico da Câmara, nas eleições de 1998, a maior bancada formada foi a do PFL, com 105 membros. Nas eleições de 2002, a maior bancada foi a do PT, com 91 membros. Em 2006, a maior bancada eleita pertencia ao PMDB, com 89 membros. Já nas eleições de 2010, novamente o PT obteve a maior bancada, com 86 membros. Nas eleições de 2014, novamente o PT elegeu o maior número de parlamentares, equivalente a 68 membros. Embora ainda não tenham sido disponibilizados dados oficiais das eleições de 2018, sabe-se que a maior bancada foi igualmente a do PT, com 56 deputados. Como se vê, a queda é de fato contínua.

²⁷⁴ “Art. 2º - Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade”

²⁷⁵ Cláudio Couto e Rogério Arantes definem a prática *logrolling* no seguinte excerto: “Nesse sentido, pode-se dizer que as negociações travadas em torno da elaboração da nova Carta ocorreram sob a égide de um amplo *log rolling*: ao apoio de um grupo *X* a medidas patrocinadas pelo grupo *Y*, retribuir-se-ia noutra ocasião com o apoio do grupo *Y* a uma medida de interesse do grupo *X*” (COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. “Constituição, Governo e Democracia no Brasil” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 6, jun./2006, p. 44).

Já para Felipe Wolf, o *logrolling* é “a troca mútua de apoio entre membros do Legislativo para obterem a aprovação de demandas do seu interesse”. O autor esclarece, ainda, que os acordos não são “garantidos por uma norma compartilhada por todos os deputados de que os votos combinados devem ser garantidos, como se o mercado de votos fosse dado como certo. Não é, até porque haveria muita dificuldade em criar qualquer sanção ao parlamentar que não honrou sua palavra, da mesma maneira que há um número limitado de parlamentares com os quais se pode negociar” (*O comportamento dos deputados na Câmara Federal: uma abordagem de redes sociais*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2008, pp. 29 e 32-33).

para que os interessados na propositura da ação logrem atingir o número mínimo de membros para adquirir a legitimidade ativa.

Por todos estes aspectos, parece-nos possível aduzir que a exigência de quórum elevado para a obtenção da legitimidade para a propositura das ações de controle não importaria prejuízos ao interesse público representado pelos parlamentares.

Tal proposta e as anteriormente formuladas não têm a pretensão de inibir por completo aos partidos políticos brasileiros a proposição de ações de controle cuja finalidade destoe do papel a eles atribuído nos governos democráticos. Por certo, a importação de modelos estrangeiros não traz consigo a garantia de resultados positivos, especialmente porque o sucesso de um modelo depende da cultura jurídica do país em que implantado. Contudo, é um primeiro passo voltado a desestimular o uso meramente estratégico das ações e a valorizar a função de guarda da Constituição desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal.

4.4. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O capítulo de encerramento desse trabalho teve três objetivos: (i.) destacar os principais problemas gerados pelo aumento do número de ações de controle abstrato propostas com fins estratégicos por partidos políticos; (ii.) apresentar as principais características dos sistemas de controle abstrato de constitucionalidade dos países selecionados, especialmente para aferir a quais agentes foi conferida a legitimidade para acessar diretamente as Cortes; e (iii.) apresentar propostas que atenuem o uso das ações com os mencionados fins pelas siglas brasileiras.

Com relação ao primeiro ponto, destacou-se que a propositura de ações para a defesa de interesses privados contribui para a degradação da imagem dos partidos brasileiros, que gozam de baixo prestígio e confiança perante os cidadãos, o que repercute negativamente no apoio às instituições representativas e à própria democracia.

Outro aspecto negativo mencionado é que judicialização do embate político desloca o fórum ideal da oposição para o Judiciário, que não prima pelo diálogo e pela construção de soluções consensuais, além de não dispor do ferramental e da estrutura necessários para lidar com demandas de tal volume e natureza. Ademais, o processo de

controle de constitucionalidade não se mostra adequado para o arbitramento de interesses, dado que é incabível transacionar quando se trata de inconstitucionalidade. Finalmente, destacou-se também que a prática promovida pelos partidos contraria a natureza objetiva dos processos de controle de constitucionalidade, não vocacionados à defesa de interesses próprios da parte requerente.

Na segunda seção do capítulo, analisou-se os sistemas de controle abstrato de constitucionalidade da Alemanha, Áustria, Portugal, México, Chile e Peru. Também foram apresentados dados relativos à França, Espanha e Bélgica. A partir do estudo, aferiu-se que apenas o México confere legitimidade ativa a seus partidos para propor ações de controle, que ainda assim é limitada à temática eleitoral. Os demais países conferem a prerrogativa a parcelas do Parlamento, cuja dimensão é bastante variada.

A última seção do capítulo, destinada às propostas para amenizar o problema constatado, apresentou quatro alternativas. A primeira delas foi a limitação dos temas passíveis de impugnação pelos partidos por meio de ações de controle abstrato, que devem se restringir a questões relativas aos direitos fundamentais e ao processo político-democrático (pertinência temática). Ademais, sugeriu-se o aumento do número de parlamentares que um partido deve eleger para poder ativar diretamente a Corte, com a opção de que a cifra seja alcançada a partir da reunião de diferentes siglas. Também se aventou a possibilidade de exigir a apresentação de documentos que comprovem quais grupos ou pessoas estão sendo representados pelos partidos e demonstrem a efetiva realização de debates prévios entre os membros do órgão diretivo do partido acerca da importância e necessidade da ação.

Sugeriu-se, por fim, a retirada da legitimação conferida aos partidos, que passaria a ser atribuída a parcelas do Congresso Nacional, como ocorre na maioria dos países pesquisados. O quórum mínimo considerado adequado foi de um terço dos membros de ambas as Casas, já que exigiria a reunião de parlamentares de interesses diversos, o que só seria possível em casos de relevância notória.

As quatro alternativas apresentadas, com distintos graus de rigidez e dificuldade de implementação, não pretendem, por si só, eliminar a tredestinação das ações de controle, mas podem oferecer um primeiro passo rumo à resolução do problema.

CONCLUSÕES

Como aduzido na introdução desta tese, seu objetivo foi, fundamentalmente, investigar as causas e consequências de um fenômeno detectado pelos estudiosos das instituições brasileiras: a significativa elevação do número de ações de controle de constitucionalidade propostas por partidos políticos.

Constatou-se inicialmente que, embora o recurso às Cortes pelos mais variados atores seja uma tendência verificada em diversos países ao longo dos séculos XX e XXI, não explica de forma exauriente o comportamento dos partidos. Por essa razão, buscou-se analisar o fenômeno sob outros pontos de vista, focando, em especial, as próprias características das ações de controle, os incentivos à prática advindos do modo de atuação dos partidos no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo e as ferramentas à disposição das siglas nestes ambientes.

Nessa linha, o primeiro capítulo do trabalho analisou as características das quatro principais ações de controle abstrato, quais sejam, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Excluiu-se, propositalmente, a ação direta interventiva, já que seu fim não é a declaração de inconstitucionalidade de um ato estatal, mas sim a solução de uma controvérsia federativa que exija tal medida.

A despeito das especificidades das ações, todas podem ser manejadas por partidos políticos, admitem a concessão de medidas cautelares e comportam decisões irrecuráveis e com efeitos *erga omnes* e vinculante. Em virtude dessas características, são instrumentos eficazes à disposição das siglas, pois por meio delas é possível a suspensão ou invalidação de leis e atos normativos editados pelos Poderes políticos ou outros órgãos da Administração Pública.

Ocorre que, como constatado, nem sempre os partidos propõem ações para a defesa da supremacia da Constituição e dos direitos fundamentais, tampouco almejam a obtenção de decisão favorável aos pedidos cautelar e final.

Para a identificação dos objetivos que igualmente podem ser perseguidos pelos partidos por meio das ações de controle abstrato, realizou-se a revisão da literatura política e jurídica sobre o tema, bem como desenvolveu-se uma pesquisa de base empírica. A partir

dos dados coletados, elaborou-se uma classificação dividida em seis categorias, segundo as quais as ações podem ser (i.) instrumento da oposição; (ii.) instrumento de defesa dos interesses da classe política; (iii.) meio para o arbitramento de conflitos; (iv.) meio para a intermediação de interesses privados; (v.) instrumento de negociação; além do já mencionado (vi.) meio de defesa dos direitos fundamentais e das minorias. Em todos os casos, as ações podem também proporcionar aos partidos mais visibilidade e atenção da mídia, o que as permite ser também um instrumento de divulgação das siglas. Aos primeiros cinco usos deu-se o título de “estratégicos”, porque destoam da função clássica das ações de controle.

Como aduzido, as categorias acima mencionadas são “tipos ideais”, na acepção weberiana, porquanto voltadas aos fins de pesquisa e despidas da pretensão de exaurirem as explicações ao fenômeno analisado. Ademais, a categorização das ações com base nos tipos levou em consideração os objetivos preponderantemente almejados pelos partidos, sem afastar que uma mesma medida pode se voltar ao atingimento de fins variados.

Aspecto relevante destacado sobre o recurso ao Judiciário é que ele não resulta de uma suposta insuficiência dos instrumentos de atuação disponíveis às siglas no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário. Ao contrário, como demonstrado no capítulo 2, no Parlamento os partidos podem se valer, por meio de seus líderes, dos requerimentos assegurados regimentalmente para participar dos debates, atrasar e até mesmo obstar a aprovação de projetos de lei. Já no Executivo, o partido no poder dispõe de prerrogativas que o permitem controlar a agenda do Legislativo, comandar a execução orçamentária e angariar apoio das demais siglas com assento no Congresso Nacional para que votem projetos de lei de seu interesse.

Não se nega que há deficiências no processo decisório do Legislativo que incentivam os partidos a buscar soluções no Judiciário, como por exemplo a dificuldade de diálogo e a formação de consensos em virtude da intensa fragmentação partidária. Com efeito, os números apresentados ao longo da tese demonstraram o crescimento da quantidade real de partidos na Câmara dos Deputados, que atingiu seu ápice nas eleições de 2018, chegando a 30 siglas com assento na Casa.

Contudo, as falhas no processo decisório no âmbito dos Poderes políticos não justificam a “fuga” para o Judiciário, que traz consigo consequências negativas. Dentre estas, destacou-se que a ampliação do volume de casos levados à apreciação do STF, que

congestiona os escaninhos da Corte e a impede de conferir soluções em tempo razoável aos processos a ela submetidos. Ademais, o acúmulo de casos pendentes de julgamento enseja adaptações nem sempre positivas no processo decisório do Supremo, como o sacrifício da colegialidade e o consequente aumento do número de decisões monocráticas, bem como o uso da jurisprudência defensiva, que, ao diminuir o número de processos cujo mérito é analisado, acaba ferindo o princípio do acesso à jurisdição.

Isso evidencia que o Judiciário não é a esfera ideal para o debate político. Embora os órgãos judiciais possam ser mais vocacionados à discussão de princípios, o Parlamento é a esfera, por excelência, do debate entre representantes das diferentes parcelas do povo. O ideal, portanto, é que se proponha alternativas para melhorar os métodos de seleção de parlamentares, aperfeiçoar o processo decisório no Legislativo e limitar os partidos de “fugirem” ao Judiciário.

Nesse sentido, a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que criou uma cláusula de barreira ou de desempenho progressiva baseada na performance eleitoral dos partidos e proibiu as coligações nas eleições proporcionais, afigura-se positiva, pois diminuirá a fragmentação partidária do Congresso Nacional. Com isso, tende-se a facilitar os debates e a formação de consensos entre os membros do legislativo e entre estes e o Presidente da República.

Mesmo no cenário esperado de redução do número de agremiações eleitas, não se vislumbra uma queda substancial do número de ações de controle de constitucionalidade propostas por partidos. Ainda que o diálogo seja facilitado no Parlamento, as ações permanecerão úteis para os opositoristas obstarem as políticas do governo e angariarem mais atenção e *status*, e para os governistas eliminarem barreiras ao exercício do poder ou buscarem o arbitramento de interesses em conflito.

Destarte, é imprescindível a implementação concomitante de reformas, como as propostas nesta tese, voltadas a restringir a propositura de ações de controle abstrato à defesa dos direitos fundamentais e do hígido processo político decisório, papel por excelência atribuído aos partidos nos governos representativos. Caso assim não seja, permanecerão presentes os incentivos para que as siglas recorram ao Judiciário com fins estratégicos, já que perante este todas as agremiações têm a mesma força, independentemente do número de parlamentares eleitos.

Para tornar factível a implementação de reformas nesse sentido, buscou-se apresentar alternativas com distintos graus de dificuldade de implementação. Dentre as reformas que exigiriam alterações apenas na legislação infraconstitucional, elencou-se **(i.)** a exigência de comprovação de pertinência temática pelos partidos, que só poderiam propor ações de controle abstrato voltadas à defesa dos direitos fundamentais (de primeira, segunda e terceira geração) e à garantia do processo político democrático; **(ii.)** o atendimento a requisitos formais adicionais, como a comprovação dos interesses e direitos cuja defesa justificou a propositura da ação e a apresentação de atas ou documentos produzidos pelos partidos com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão em prol da propositura da ação; **(iii.)** a elevação do número mínimo de parlamentares que cada sigla precisará eleger para adquirir a legitimação para ativar diretamente a jurisdição constitucional, facultando-se a união de mais de um partido para o preenchimento do requisito.

A quarta proposta consistiu na alteração do artigo 103, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, a fim de remover os partidos do rol de legitimados e repassar a atribuição a uma parcela dos parlamentares, como ocorre na maior parte dos países pesquisados na seção destinada ao direito comparado.

Como toda reforma que se pretende abrangente, a proposta nesta tese partiu da constatação dos usos conferidos às ações por parte considerável das agremiações brasileiras. Não se nega a existência de diversas ações de fundamental importância propostas por partidos políticos, que permitiram discussões profundas e necessárias no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Tampouco nega-se a relevância do papel exercido pela Corte na garantia da qualidade da democracia, que não se confunde com o governo da maioria, mas sim com o governo voltado à garantia da liberdade e igualdade aos seus cidadãos.

Por essa razão, reputou-se fundamental que as alternativas sugeridas não impeçam os representantes do povo de acessarem o Supremo quando detectarem distorções geradas pelo processo democrático, como o desrespeito às minorias. O objetivo desta tese, destarte, foi contribuir com o equilíbrio entre os Poderes, a qualidade da democracia e o devido exercício da atividade representativa pelos partidos políticos brasileiros, para o que se exige do analista constante atenção, a fim de que seja possível a elaboração de propostas voltadas ao aperfeiçoamento das instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. São Paulo: RT, 2018.

ALVES, José Carlos Moreira. “Poder Judiciário - Força vinculante das decisões do Supremo. Declaração de constitucionalidade. Juizados especiais. Valorização dos recursos processuais” In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 18, jan./mar. 1997.

_____. “A Evolução do Controle da Constitucionalidade no Brasil” In TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo, Saraiva, 1993.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. “Controle de Constitucionalidade: Evolução Brasileira determinada pela falta do *stare decisis*” In *Revista dos Tribunais*, vol. 920, jun. 2012.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ARANTES, Rogério Bastos. “Cortes Constitucionais” In AVRITZER, Leonardo *et al* (org.). *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

_____. “Constitutionalism, the expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil” In SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

_____. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré/Educ, 1997.

ARGUELHES, Diego Werneck. “Poder não é querer – Preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização” In MENDES, Gilmar Ferreira; GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (orgs.). *Jurisdição Constitucional em 2020*. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP: Linha Constitucionalismo Brasileiro).

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. “A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria” In *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 5, Número Especial, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima. *A Oposição no Presidencialismo Brasileiro: Padrões Institucionais e Práticas Políticas*. Artigo apresentado no 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

_____. *A oposição nos governos FHC e Lula: um balanço da atuação parlamentar da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

BITTENCOURT, Lucio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BROUARD, Sylvain; HÖNNIGE, Christoph. “Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany” In *European Journal of Political Research*, 2017. Disponível online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12192>.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BUZUID, Alfredo. *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. “O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições” In *Tempo social*, 2003, vol. 15, n. 2.

_____.; ARANTES, Rogério Bastos. “Constituição, Governo e Democracia no Brasil” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 6, junho/2006.

CRUZ, Geraldo Eto. “Contribuciones del Tribunal Constitucional al fortalecimiento de la democracia en el Perú: Una mirada panorámica a 30 años de su existencia” In CRUZ, Geraldo Eto (coord.). *Treinta años de Jurisdicción Constitucional en El Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2014. Disponível online: <https://www.tc.gob.pe/cecs/publicaciones/>.

DA ROS, Luciano. “Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo” In *Direito, Estado e Sociedade*, n. 31, jul./dez. 2007.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. “Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker” In *Journal of Public Law*, n. 6, 1957.

DALLARI, Dalmo de Abreu. “O Poder Judiciário e a filosofia jurídica da nova Constituição” In *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*. São Paulo: Lex, 1990

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. “Legal Defeats – Political Wins: Why do Elected Representatives go to Court?” In *Comparative Political Studies*, vol. 38, nº 1, fev./2005.

DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Politicos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. “Democracia e o direito de oposição política” In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 14, out/dez 2006

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P.. *III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível online: <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>.

FAVOREU, Louis. *As Cortes Constitucionais*. Tradução de Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “O Valor do Ato Inconstitucional em face do Direito Positivo Brasileiro” In *Revista de Direito Administrativo*, nº 230, Rio de Janeiro, out./dez. 2002.

_____. Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da justiça” In *Revista de Direito Administrativo*, n. 198, Rio de Janeiro, out./dez. 1994.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies – Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press, 2003.

GODOY, Miguel Gualano de. “O Supremo e o tabelamento do frete: é possível conciliação em ADIn?” In *JOTA*, 31 jul. 2018. Disponível online: <https://www.jota.info/stf/o-supremo-e-o-tabelamento-do-frete-e-possivel-conciliacao-em-adin-31072018>.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. “Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010” In *Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Brasília, 2014. Disponível online: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22097.

HIRSCHL, Ran. “The Judicialization of Politics” In *Oxford Handbooks Online*, set. 2013. Disponível online:

<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-013>.

HOLZINGER, Gerhart. “Nature et fonction de la justice constitutionnelle autrichienne” In *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 36, jun./2012. Disponível online:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-cour-constitutionnelle-autrichienne>.

HORBACH, Carlos Bastide. “Processo Constitucional e Democracia: Exemplos Ibero-Americanos” In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 57, out./dez. 2006.

KAPISZEWSKI, Diana. “Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition” In HELMKE, Gretchen; RÍOS FIGUEROA, Julio (eds.). *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KEY JR., Valdimer Orlando. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. “Supremo e o enigma do amianto” In *Jota Info*, 18 set de 2017. Disponível online: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/supremo-e-o-enigma-do-amianto-18092017>.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O Efeito Vinculante na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LIMA, Barbara Scavone Bellem de. *Participação Democrática no Controle de Constitucionalidade Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Poder de Agenda e Políticas Substantivas” In INÁCIO, Lucio Rennó (coord.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970.

LYNCH, Christian Edward Cyril. “O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado” In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 188, out./dez. 2010.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, n. X,

MAIR, Peter. “Os Partidos Políticos e a Democracia” In *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), Lisboa, 2003.

_____; KATZ, Richard S. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” In *Party Politics*, vol. 1, nº 1, 1995.

MAUÉS, Antonio G. Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. “Dimensões da Judicialização da política no Brasil: as ADIns dos partidos políticos” In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 163 jul./set. 2004.

MEDINA, Damares. *Amigo da Corte ou Amigo da Parte? - Amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília, 2008. Disponível online:
<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/81>.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. “Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade” In *Observatório da Jurisdição Constitucional*, Ano 5, 2011/2012. Disponível online:
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/661/454>.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. “O Desmantelamento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade” In *Revista do Advogado*, ano XXII, nº 67, ago./2002.

MEXICO. Secretaría General de Servicios Parlamentarios. *Medios de Control Constitucional*. Disponível online: www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VI. Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

MORAIS, Carlos Blanco de. “As sentenças com efeitos aditivos” In *As sentenças intermédias da justiça constitucional*. Lisboa: AAFDL, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Fundamentais: Trunfos Contra a Maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

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

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a Conexão Eleitoral no Brasil” In *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003.

_____. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro” In *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível online: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso.

PINO, Gonzalo García; VÁSQUEZ, Pablo Contreras. “Verbete: Control de Constitucionalidad” In *Diccionario constitucional chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, n. 55, año 2014. Disponível online: <https://www.tribunalconstitucional.cl/estudios/documentos/textos-publicados>.

POWER, Timothy J. “O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros” In POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), 2009.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime” In *Political Research Quarterly*, vol. 64, nº 2, jun./2011. Disponível online: <https://cepesp.fgv.br/pt-br/node/282>.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, Leany; RICCI, Paolo. “Individualismo e Partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições” In POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *O Ativismo Judicial no Brasil: o caso da verticalização*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

RESENDE, Fabrício Contato Lopes. *Diálogo Institucional entre os Poderes Legislativo e Judiciário por meio do controle de constitucionalidade dos atos normativos do Congresso Nacional pelo STF no período de 1988-2013*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RIOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew M. “Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico” In *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, nº 4.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. “A Crise do Judiciário na Visão dos Juízes” In *Revista USP*, n. 21. Disponível online: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i21p34-45>.

SANTOLINI, Thierry. *Les parties dans le procès constitutionnel*. Bruxelles: Bruylant, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manoel Leitão; PEDROSO, João. “Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas” In *Centro de Estudos Sociais*, nº 65, Coimbra, nov./1995.

SANTOS, Fabiano. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira” In *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível online: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>.

SANTOS, Samuel Moura. *Maiorias, minorias e oposição: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, 1998.

_____. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Mariana Faraco Siqueira. *A Declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução do texto como técnica decisória autônoma da justiça constitucional brasileira*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso. “O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública” In *Revista de Direito Administrativo*, n. 250, 2009.

SIMÃO, Calil. *Elementos do sistema de controle de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari *et. al.* *Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

SUSTEIN, Cass. *One case at a time: judicial minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudios (orgs.). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001

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

_____. DA ROS, Luciano. “Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política” In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008.

TSEBELIS, George. *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, São Paulo, jun./1997.

TOFFOLI, José Antonio Dias. “Poder Moderador no Brasil: os Militares e o Supremo Tribunal Federal” In COÊLHO, Marcos Vinícius Furtado (coord.). *A Constituição entre o Direito e a Política: o futuro das instituições: estudos em homenagem à José Afonso da Silva*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2018.

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, nov./2007.

VEIGA, Luciana Fernandes. “Os partidos políticos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002” In *Opinião Pública*. Campinas, vol. 13, nº 2, nov./2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política*. São Paulo: Malheiros, 2002.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. “Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no

STF” in *Revista de Direito GV* [online], São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun. 2009, Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322009000100002.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória*. São Paulo: RT, 2008.

WOLF, Felipe. *O comportamento dos deputados na Câmara Federal: uma abordagem de redes sociais*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ZAVASCKI, Teoria. *Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: RT, 2001.

ANEXO I

Ações de controle abstrato propostas por partidos políticos contra leis federais entre 1995 e junho de 2017

Legenda: ADIs propostas em até um mês após a publicação da lei objurgada

Ações Diretas de Inconstitucionalidade				
Número	Requerente	Data da propositura	Objeto	Tema
5708	Partido Popular Socialista (PPS)	23/05/2017	Lei nº 11343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas	Direitos Fundamentais
5687	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido dos Trabalhadores (PT)	05/04/2017	Lei nº 13429, de 31 de março de 2017 - Altera dispositivos da Lei nº 6019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras e disposições sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.	Trabalho e seguridade social
5685	Rede Sustentabilidade	03/04/2017	Lei nº 13429, de 31 de março de 2017, exclusivamente o art. 4ºA, "caput", in fine, em conjunto com o art. 9º, § 3º, ambos da Lei nº 6019, de 1974, com as alterações promovidas pela Lei nº 13429, de 2017.	Trabalho e seguridade social
5668	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	13/03/2017	Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - Aprova o Plano Nacional De Educação	Direitos Fundamentais
5627	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	24/11/2016	Lei nº 13254, de 13 de janeiro de 2016 - Regime Especial e Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados	Conflito Federativo

			incorretamente, remetidos, mantidos o exterior ou repatriados por residentes ou domiciliado	
5621	Partido da República (PR)	09/11/2016	Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.	Conflito Federativo
5619	Partido Social Democrático (PSD)	31/10/2016	Lei nº 13165, de 29 de setembro de 2015, Altera as Leis nºs 9504, de 30 de setembro de 1997, 9096, de 19 de setembro de 1995, e 4737, de 15 de julho de 1965 -Código Eleitoral	Eleitoral e Organização Partidária
5586	Solidariedade	06/09/2016	Artigo 11 da Lei Federal nº 13254, de 13 de janeiro de 2016 - Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País	Tributário
5577	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	19/08/2016	A expressão "superior a nove Deputados" no art. 46, "caput" da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997, com redação dada pela Lei nº 13165, de 29 de setembro de 2015	Eleitoral e organização partidária
5567	Partido Social Liberal (PSL)	29/07/2016	§§ 1º, 6º e 7º do art. 2º; e § 14 do art. 4º da Lei Federal nº 12850, de 02 de agosto de 2013 – Define organização criminosa	Penal e Segurança Pública
5538	Partido Verde (PV)	31/05/2016	Inciso IV, do art. 6º e seu inciso III, invalidando as expressões "Capitais" e "contingentes populacionais", da Lei Federal nº 10826, de 22 de dezembro de 2003 - Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências	Penal e Segurança Pública
5532	Solidariedade Comissão Provisória Estadual do Solidariedade em Pernambuco	23/05/2016	Art. 11 da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996; art. 25, "caput" da Lei nº 11494, de 20 de junho de 2007 e por arrastamento os artigos 9º, "caput" e §§ 1º e 2º, e 10, "caput" e	Conflito federativo

			§§ 1º e 2º, da Instrução Normativa nº 60 de 4 de novembro de 2009 do Tribunal de Contas da União – TCU	
5527	Partido da República (PR)	16/05/2016	Dispositivos: Art. 10, § 2º, e art. 12, incisos III e IV, da Lei Federal nº 12965, de 23 de abril de 2014 - Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil	Civil e Comercial
5526	Partido Progressista (PP) Partido Social Cristão (PSC) Solidariedade	16/05/2016	Artigos do Código de Processo Penal sobre prisão preventiva e medida cautelar	Penal/Eleitoral
5502	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	19/04/2016	Art. 4º da Lei nº 13.183, de 04 de novembro de 2015, que altera as Leis nº 8212/1991, nº 12618, de 30 de abril de 2012, nº 10.779/2003 e nº 10.820/2003	Trabalho e seguridade social
5496	Partido Popular Socialista (PPS)	08/04/2016	Art. 1º, § 1º; art. 2º, I; art. 4º, § 12, I e art. 6º da Lei Federal nº 13254, de 13 de janeiro de 2016 - Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária	Tributário
5494	Partido da República (PR)	06/04/2016	Expressão "autoridade" integrante da parte inicial do inciso II do art. 31 da Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
5491	Solidariedade	04/04/2016	Art. 47, parágrafo 2º, incisos I (primeira parte) e II, da Lei Federal nº 9504 de 30 de setembro de 1997, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13165, de 29 de setembro de 2015	Eleitoral e organização partidária
5487	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) Partido Verde (PV)	17/03/2016	Art. 46, "caput" e § 5º e § 2º do art. 47 da Lei Federal nº 9504/1997, com a redação que lhes deu a Lei nº 13.165/2015.	Eleitoral e organização partidária
5450	Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	13/01/2016	Artigo 5º, incisos II, IV e V, parágrafo único; art. 19, inciso III, artigo 24; artigo 25; artigo 26; artigo 27; artigo 38 e artigo 40 da	Direito Público

	Sindicato Nacional das Associações de Futebol Profissional e suas Entidades Estaduais de Administração e Ligas		Lei nº 13155, de 04 de agosto de 2015 - Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol	
5435	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	11/12/2015	Art. 142, da Lei Federal nº 13097 de 19 de janeiro de 2015, que alterou a Lei Federal nº 8080, de 19 de setembro de 1990 (lei do SUS)	Direitos Fundamentais
5423	Partido Humanista da Solidariedade (PHS) Partido Republicano Progressista (PRP) Partido Trabalhista Cristão (PTC) Partido Trabalhista Nacional (PTN)	26/11/2015	Artigos 46 e 047, § 2º, da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997, com redação dada pela Lei nº 13165, de 29/09/2015	Eleitoral e organização partidária
5404	Solidariedade	29/10/2015	Art. 1º, VII; art. 5º, "caput", e incisos X, XI e XII e o art. 7º, "caput", todos da Lei Federal nº 11358, de 19 de outubro de 2006 - Dispõe sobre a remuneração dos cargos de determinadas Carreiras públicas	Trabalho e seguridade social
5398	Rede Sustentabilidade	15/10/2015	Art. 22-A da Lei Federal nº 9096, de 19 de setembro de 1995, introduzido pelo art. 3º da Lei nº 13165, de 29 de setembro de 2015	Eleitoral e organização partidária
5389	Solidariedade	23/09/2015	Arts. 1º, 2º e 6º, I, da Lei nº 13134 de 16 de junho de 2015; Art. 1º e 3º da Lei Federal nº 13135 de 17 de junho 2015	Trabalho e seguridade social
5383	Partido da Mobilização Nacional (PMN)	14/09/2015	Art. 76, "caput" e todos seus incisos da Lei Federal nº 12249, de 11 de junho de 2010 - Institui o Regime Especial de Incentivos	Direitos Fundamentais

			para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.	
5340	Partido Popular Socialista (PPS)	17/06/2015	Art. 1º da Lei Federal nº 13134, de 16 de junho de 2015 - altera as Leis nº 7998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego	Trabalho e seguridade social
5311	Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	20/04/2015	Lei nº 13107, de 24 de março de 2015 - Altera as Leis nºs 9096, de 19 de setembro de 1995, e 9504, de 30 de setembro de 1997	Eleitoral e organização partidária
5261	Partido Social Liberal (PSL)	11/03/2015	Art. 1º; art. 2º; e art. 3º, § 1º da Lei Federal nº 12846, de 01 de agosto de 2013 – Lei anticorrupção	Direito Público
5243	Partido Social Liberal (PSL)	19/02/2015	Lei Federal nº 13060, de 22 de dezembro de 2014 - Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública	Penal e segurança pública
5172	Partido Progressista (PP)	23/10/2014	Inciso II do art. 141, do Decreto-Lei Federal nº 2848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro).	Penal/Administrativo
5159	Partido Republicano Progressista (PRP)	04/09/2014	Inciso I, assim como das expressões "do restante, 1/3 (um terço)" e "e 2/3 (dois terços) constantes do inciso II, ambos do § 2º, do art. 47, da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)	Eleitoral e organização partidária
5136	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	09/06/2014	§ 1º do art. 28, da Lei nº 12663, de 05 de junho de 2012 (Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013)	Direitos Fundamentais
5129	Partido Social Democrata Cristão (PSDC)	29/05/2014	O inciso I do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985 (que dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial), com a nova redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar Federal nº 144, de 15 de maio de 2014.	Trabalho e seguridade social

5118	Solidariedade	07/05/2014	A expressão "federal" do art. 13, §2º da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e por arrastamento, a expressão "federais" do art. 2º, "caput", do Decreto Federal nº 7507, de 27 de junho de 2011	Conflito federativo
5116	Solidariedade	25/04/2014	A expressão "onde hajam atendido ao disposto no inciso I, 'b'", contido no art. 57, III, "b" da Lei Federal nº 9096, de 19 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
5108	Partido Popular Socialista (PPS)	01/04/2014	A expressão "filiadas àquelas", constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º, do art. 2º, todos da Lei nº 12933, de 26 de dezembro de 2013 - Dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada	Direitos Fundamentais
5105	Solidariedade	31/03/2014	Art. 1º da Lei Federal nº 12875, de 30 de outubro de 2013, que conferiu nova redação ao art. 29, § 6º e ao art. 41-A da Lei Federal nº 9096, de 1995; art. 2º da Lei Federal nº 12875, de 30 de outubro de 2013, na parte em que acrescentou o § 7º ao art. 47 da Lei Federal nº 9504, de 1997	Eleitoral e organização partidária
5090	Solidariedade	12/02/2014	Art. 013, "caput", da Lei Federal nº 8036, de 11 de maio de 1990 e do art. 017, "caput" da Lei Federal nº 8177, de 01 de março de 1991 (tema: FGTS e desindexação da economia)	Trabalho e seguridade social
5049	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	04/10/2013	Art. 8º, caput e parágrafo único, da Lei Federal nº 10556, de 13 de novembro de 2002, que dispõe sobre a inclusão dos cargos que especifica no Plano de Classificação de Cargos	Trabalho e seguridade social
5045	Democratas (DEM)	17/09/2013	§ 2º do art. 23 da Lei Federal nº 12852, de 05 de agosto de 2013 - Institui o Estatuto da Juventude	Direitos Fundamentais
4937	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	04/04/2013	Art. 3º, VIII, "b"; art. 7º, § 3º; art. 13, § 1º; art. 44; art. 48, § 2º; art. 59, § 2º, § 4º e § 5º; art. 60; art. 61-A; art. 61-B; art. 61-C e art. 63, todos da Lei nº 12651, de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa	Meio Ambiente

4856	Partido Social Democrático (PSD)	19/09/2012	Segunda parte do § 10 do art. 11 da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (dispositivo acrescentado pela Lei nº 12034, de 29 de setembro de 2009)	Eleitoral e organização partidária
4795	Democratas (DEM) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Partido Popular Socialista (PPS) Partido da República (PR) Partido Progressista (PP) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	11/06/2012	Inciso II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9504, de 30 setembro de 1997	Eleitoral e organização partidária
4741	Partido Popular Socialista (PPS)	20/03/2012	Art. 36, caput, e art. 057 - B, inciso IV, da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997	Direitos Fundamentais / Eleitoral
4679	Democratas (DEM)	18/11/2011	Artigos 9º, parágrafo único; 10; 12; 13; 15, na parte em que acrescenta o inciso VIII ao art. 7º da Medida Provisória nº 2228-1, de 2001; Arts. 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 31; 32, §§ 002º, 13 e 14; 36; e 37, §§ 5º, 6º e 7º; da Lei nº 12485, de 12 de setembro de 2011 - Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado	Econômico e Financeiro

4646	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	26/08/2011	Lei nº 12431, de 27 de junho de 2011 - Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica	Processual
4645	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Democratas (DEM) Partido Popular Socialista (PPS)	26/08/2011	Lei nº 12462, de 05 de agosto de 2011 – Regime Diferenciado de Contratações.	Administrativo
4637	Partido Popular Socialista (PPS)	12/08/2011	Parte final do caput do art. 980-A da Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), com a redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 12441, de 11 de julho de 2011.	Civil e Comercial
4627	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	30/06/2011	Artigo 8º da Lei 11.482, de 31 de maio de 2007 (Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física) e arts. 19, 20 e 21 da Lei 11.945/09 (Altera a legislação tributária federal)	Trabalho e seguridade social
4611	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Democratas (DEM)	02/06/2011	Lei nº 12404, de 04 de maio de 2011 - Autoriza a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A.	Processual
4608	Partido Social Liberal (PSL)	26/05/2011	Arts. 105-B, caput e 105-C da Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994, com a nova redação dada pelo art. 10 da Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009	Organização institucional
4568	Partido Popular Socialista (PPS)	01/03/2011	Art. 3º (caput e parágrafo único), da Lei nº 12382, de 25 de fevereiro de 2011 - Dispõe sobre o valor do salário-mínimo em 2011	Trabalho e seguridade social

	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Democratas (DEM)			
4542	Democratas (DEM)	21/01/2011	Art. 16-A e seu parágrafo único, da Lei nº 9504, de 1997, introduzido pela Lei nº 12034, de 29/09/2009	Eleitoral e organização partidária
4513	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	17/12/2010	Art. 16-A e respectivo parágrafo único da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, incluídos à referida norma pelo art. 4º da Lei nº 12034, de 29 de setembro de 2009.	Eleitoral e organização partidária
4467	Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT)	24/09/2010	Art. 91-A, da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, na redação dada pela Lei nº 12034, de 29 de setembro de 2009, e art. 47, § 1º, da Resolução nº 23218, de 02 de março de 2010, do TSE.	Eleitoral e organização partidária
4430	Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	11/06/2010	Art. 45, § 6º e art. 047, § 2º, I e II, da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)	Eleitoral e organização partidária
4407	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	14/04/2010	Art. 028, § 004º, da Lei nº 11488, de 2007, do art. 058-T e respectivo § 002º da Lei nº 10833, de 2003, da Instrução Normativa nº 869, de 2008 e do Ato Executivo nº 061, de 2008	Tributário
4352	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	03/12/2009	Lei nº 12034, de 29/09/2009, que inova e introduz alterações as Leis nºs 9096, de 1995, 9504, de 1997 e 4737, de 1965, bem como, a Lei de 11300, de 2006, que também altera a Lei nº 9504, de 1997.	Eleitoral e organização partidária
4333	Partido da República (PR)	28/10/2009	Art. 1361, § 001º, da Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002; art. 014, § 007º, da Lei nº 11795, de 08 de outubro de 2008; e art. 006º, da Lei nº 11882, de 23 de dezembro de 2008	Civil e Comercial
4295	Partido da Mobilização Nacional (PMN)	10/09/2009	Art. 2º; art. 3º; art. 9º; art. 10; art. 11; art. 12, inciso I, II e III; art. 13; art. 15, art. 17 e seu § 3º; art. 20, parágrafo único; art. 21, inciso I; art. 22; e o art. 23, inciso II, todos da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade	Administrativo

4222	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	24/03/2009	Art. 224 do Código Eleitoral	Eleitoral e organização partidária
4112	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	22/07/2008	Lei Federal nº 9296 de 24 de julho de 1996 - dispõe sobre interceptação telefônica	Penal e segurança pública
4109	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	15/07/2008	Lei federal nº 7960/1989 (dispõe sobre prisão temporária)	Penal e segurança pública
4106	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	11/07/2008	Caput do art. 46, da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997	Eleitoral e organização partidária
4089	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	12/06/2008	Alínea "b", do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com redação alterada pela Lei Complementar nº 81, de 13 de abril de 1994	Eleitoral e organização partidária
4071	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	22/04/2008	Art. 56, da Lei nº 9430, de 27 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre a legislação tributária federal	Tributário
4067	Democratas (DEM)	09/04/2008	Artigo 3º e 1º, inciso II, da Lei nº 11648 de 31 de março de 2008, bem como o artigo 589, inciso II, alínea "b", e parágrafos 1º e 2º e o artigo 593, da Decreto-Lei nº 5452 (CLT) de 1943, com redação atribuída pela Lei nº 11648, de 2008	Trabalho e seguridade social
4027	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	18/02/2008	Lei nº 11603, de 05 de dezembro de 2007, que alterou a Lei nº 10101, de 19 de dezembro de 2000 (Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências)	Trabalho e seguridade social
4021	Partido Progressista (PP)	13/02/2008	Art. 32 da Lei nº 9430, de 27 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre a legislação tributária federal	Tributário
3989	Partido Popular Socialista (PPS)	21/11/2007	Art. 10, da Lei nº 11284, de 02 de março de 2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável	Meio ambiente
3986	Partido Social Cristão (PSC)	08/11/2007	Art. 10, § 3º da Lei nº 9504, de 1997	Eleitoral e organização partidária

3952	Partido Trabalhista Cristão (PTC)	10/09/2007	Art. 1º da Lei nº 9822, de 23 de agosto de 1999, que deu nova redação ao inciso II do art. 2 do Decreto-Lei nº 1593, de 21 de dezembro de 1977	Tributário
3949	Democratas (DEM)	30/08/2007	Art. 100, da Lei nº 11514, de 13 de agosto de 2007 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008	Econômico e Financeiro
3942	Democratas (DEM)	16/08/2007	Art. 2º, da Lei nº 11075, de 30 de dezembro de 2004 - Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, no âmbito do Poder Executivo Federal	Administrativo
3934	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	02/08/2007	Arts. 83, inciso I e VI, letra "c" e 141, inciso II da Lei nº 11101, de 09 de fevereiro de 2005 - Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência	Trabalho e seguridade social
3908	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	21/06/2007	Art. 2º e seu § 2º da Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998 (conceitua referendo)	Administrativo
3759	Partido Liberal (PL)	11/07/2006	Lei nº 11300, de 10 de maio de 2006 (altera a Lei 9504)	Eleitoral e organização partidária
3743	Partido Trabalhista Cristão (PTC)	08/06/2006	art. 3º da Lei 11300, de 10 de maio 2006.	Eleitoral e organização partidária
3742	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	08/06/2006	artigo 39, § 5º, III, § 6º e § 8º e art. 45, § 1º, da Lei 11.300/2006	Eleitoral e organização partidária
3741	Partido Social Cristão (PSC)	31/05/2006	Totalidade da Lei 11.300/2006.	Eleitoral e organização partidária
3596	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	11/10/2005	Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do	Administrativo

			petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.	
3592	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	28/09/2005	A expressão "Cassação do Registro ou do Diploma" constante no art. 41-A, da Lei nº 9504, de 1997, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 9840, de 28 de setembro de 1999.	Eleitoral e organização partidária
3578	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	08/09/2005	Art. 4º, § 1º; art. 3º, I e do art. 29, parágrafo único, da Medida Provisória nº 2192 - 70, de 24 de agosto de 2001, publicada em 25 de agosto de 2001, e dos incisos I, II e IV do art. 2º da Lei nº 9491, de 09 de setembro de 1997, publicada em 10 de setembro de 1997.	Administrativo
3531	Partido Social Liberal (PSL)	06/07/2005	Art. 8º, VIII, § 2º, a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.	Organização institucional
3454	Partido da Frente Liberal (PFL)	31/03/2005	Art. 15, XIII, da Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do SUS)	Conflito federativo
3446	Partido Social Liberal (PSL)	24/03/2005	Art. 16, I; art. 105; art. 122, II e III; art. 136, I, art. 138 e art. 230, da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990 (ECA)	Direitos Fundamentais
3407	Partido Progressista (PP)	14/02/2005	Art. 1º, I, "a", da Lei Complementar nº 64 de 21 de maio de 1990 e art. 28, I, VII, § 4º da Resolução nº 21608/2004 do Tribunal Superior Eleitoral	Eleições e organização partidária
3366	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	09/12/2004	Arts. 26, caput e seu § 3º; art. 28, I e II; 37, I e Parágrafo único; 43, II e parágrafo único; 51, parágrafo único e art. 60 da Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997 (Dispõe sobre a política energética nacional)	Direito Público
3360	Partido Social Liberal (PSL)	02/12/2004	Lei federal nº 7960/1989 (dispõe sobre prisão temporária)	Penal e segurança pública
3305	Partido Liberal (PL)	16/09/2004	Art. 77, "caput" e parágrafo único da Lei Federal nº 9504/1997	Eleitoral e organização partidária
3301	Partido Social Liberal (PSL)	14/09/2004	Art. 41, inciso II e parágrafo único, da Lei nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).	Organização institucional

3271	Partido da Frente Liberal (PFL)	04/08/2004	Art. 16, da Lei nº 9311, de 24 de outubro de 1996 (cria CPMF) com a redação atribuída pelo art. 1º da Lei nº 10892, de 13 de julho de 2004, bem como o art. 2º, da Lei nº 10892/2004	Tributário
3242	Partido da Frente Liberal (PFL)	25/06/2004	Lei nº 10743, de 09 de outubro de 2003 - institui no Brasil o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley	Processual
3240	Partido da Frente Liberal (PFL)	25/06/2004	Art. 30 da Lei nº 10871, de 20 de maio de 2004 - Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das Agências Reguladoras	Organização institucional
3173	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	25/03/2004	Lei nº 10843, de 27 de fevereiro de 2004 - Acrescenta artigo à Lei nº 8884, de 11 de junho de 1994, que transforma o CADE em Autarquia	Organização institucional
3146	Partido da Frente Liberal (PFL)	19/02/2004	Lei nº 10828, de 23 de dezembro de 2003 - Altera a legislação tributária federal	Tributário
3137	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	13/02/2004	Lei Federal nº 10826, de 22 de dezembro de 2003, alterada pela Medida Provisória nº 157, de 23 de dezembro de 2003 - Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo	Penal e segurança pública
3112	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	13/01/2004	Lei Federal nº 10826, de 22 de dezembro de 2003, alterada pela Medida Provisória nº 157, de 23 de dezembro de 2003 - Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo	Penal e segurança pública
3102	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Diretório Municipal de Itu	24/12/2003	Incisos III e IV do art. 6º, da Lei nº 10826, de 22 de dezembro de 2003 - Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo	Penal e segurança pública
3073	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	02/12/2003	Art. 12, inciso I, "h", da Lei nº 8212, de 1991, introduzida pela Lei nº 9506, de 1997, § 1º do art. 13.	Trabalho e seguridade social
3045	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	12/11/2003	Art. 59, "caput" e seu parágrafo único, do novo Código Civil (Lei nº 10406, de 10/01/2002) e o art. 217, inciso I, da Constituição Federal.	Civil e Comercial

2943	Partido Liberal (PL)	22/07/2003	Arts. 26 e 80 da Lei Federal nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei orgânica do MP) e art. 7º, I, I, III, art. 38, I, II, III e art. 150, I, II, III, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.	Organização institucional
2942	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	22/07/2003	Art. 3º, da Lei nº 9840, de 29 de setembro de 1999, na medida em que ele modificou o inciso IV, do art. 262, da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965.	Processual
2937	Partido Progressista (PP)	17/07/2003	Artigos diversos da Lei nº 10671, de 15 de maio de 2003 – Estatuto de defesa do torcedor	Administração e outros temas de Direito Público
2859	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	20/03/2003	Art. 5º, caput e seus parágrafos da Lei Complementar nº 105/2001; Decreto nº 4489/2002 e Decreto nº 4545/2002	Administração e outros temas de Direito Público
2737	Partido Liberal (PL)	08/10/2002	Lei Federal nº 10521, de 18 de julho de 2002 - Assegura a instalação de Municípios criados por Lei Estadual.	Direito Público
2726	Partido Social Liberal (PSL)	13/09/2002	Art. 3º, da Lei Federal nº 10331, de 18 de dezembro de 2001 - Regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais	Organização institucional
2677	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	20/06/2002	Art. 45, §1º, I, da Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
2613	Partido Social Liberal (PSL)	20/02/2002	Art. 26, inciso I e art. 41, inciso II e parágrafo único da Lei nº 8625, de 12 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica do MP.	Organização institucional
2612	Partido Social Liberal (PSL)	20/02/2002	Art. 44, inciso IV, parágrafo único, art. 75, parágrafo único e art. 80 da Lei nº 8625, de 12 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica do MP.	Organização institucional
2611	Partido Social Liberal (PSL)	20/02/2002	Art. 9º, § 4º e art. 67, Lei nº 8625, de 12 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica do MP.	Organização institucional

2568	Partido Social Liberal (PSL)	21/11/2001	Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001 (Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do FGTS).	Tributário
2566	Partido Liberal (PL)	19/11/2001	Art. 4º, parágrafo 1º, da Lei nº 9612, de 19 de fevereiro de 1998 - Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências	Direitos Fundamentais
2555	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	07/11/2001	Art. 21, da Lei nº 9711, de 20 de novembro de 1998, que alterou a redação do art. 3º, da Lei nº 7986, de 28 de dezembro de 1989	Trabalho e seguridade social
2554	Partido Social Democrata Cristão (PSDC)	07/11/2001	Inciso XIII, artigo 9º da Lei Federal nº 9317, de 05 de dezembro de 1996 - Institui o Sistema Integrado e Pagamento de Impostos e Contribuições - Simples	Tributário
2484	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	02/08/2001	Art. 19, § 1º do art. 55 e art. 64, todos da Lei nº 10266, de 24 de julho de 2001 - Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	Econômico e Financeiro
2412	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	20/02/2001	Art. 26, 38 e 44, <i>caput</i> , da Lei Federal nº 8935/1994, Provimentos nº 750/01 e 747/00 do Conselho Superior da Magistratura do TJSP	Organização institucional
2404	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	06/02/2001	Art. 254 da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990 - Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente	Direitos Fundamentais
2390	Partido Social Liberal (PSL)	15/01/2001	Art. 1º, § 4º; art. 5º; art. 6º e seu § único da Lei Complementar nº 105, de 10/01/2001 e contra a totalidade do Decreto nº 3724/2001	Processual
2389	Partido Social Liberal (PSL)	15/01/2001	Lei nº 10174, de 09 de janeiro de 2001 (altera o art. 11 da Lei nº 9311, de 24 de outubro de 1996).	Tributário

2380	Partido dos Trabalhadores (PT)	26/12/2000	Art. 1º, da Lei nº 9849, de 26/10/99, que alterou o art. 2º, VI, "c", art. 3º, § 2º e art. 4º, III, da Lei nº 8745/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária	Organização institucional
2365	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	06/12/2000	Artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000	Econômico e Financeiro
2354	Partido Trabalhista Nacional (PTN)	23/11/2000	Art. 1º, § 2º, I da Lei Federal nº 8025, de 12 de abril de 1990; e dos arts. 1º, § 1º, "c" e § 2º; 23, II; 26, III, do Decreto nº 99266, de 28 de maio de 1990 - Dispõe sobre a alienação de bens imóveis residenciais de propriedade da União	Direito Público
2315	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	19/09/2000	Dispositivos da Lei nº 9986, de 18 de julho de 2000 - Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras	Organização institucional
2310	Partido dos Trabalhadores (PT)	29/08/2000	Artigos 1º, 2º, 12, 13, 15, 24, inciso I, 27, 30 e 33 da Lei 9986, de 18 de julho de 2000	Organização institucional
2244	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	07/07/2000	Lei nº 9932, de 20 de dezembro de 1999 - Dispõe sobre a transferência de atribuições da IRB - Brasil Resseguros S.A. - IRB - BRASIL para a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP	Organização institucional
2238	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Socialista Brasileiro (PSB)	04/07/2000	Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, e inciso II, do art. 3º e do artigo 4º da Medida Provisória nº 1980/2000	Processual

2223	Partido dos Trabalhadores (PT)	08/06/2000	Lei nº 9932, de 20 de dezembro de 1999	Organização institucional
2202	Partido Social Liberal (PSL)	03/05/2000	Expressões "e outros procedimentos administrativos correlatos", contidas nos incisos I do art. 7º, I do art. 38 e inciso I do art. 150, das expressões "e apresentar provas" e "e produzir provas" constantes dos incisos II e III dos arts. 7º, 38 e 150, todos da Lei Complementar Federal nº 75/1993.	Organização institucional
2190	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	03/04/2000	Lei nº 9932, de 20 de dezembro de 1999	Organização institucional
2182	Partido Trabalhista Nacional (PTN)	30/03/2000	Lei 8429/1992 – Lei de Improbidade	Direito Público
2174	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	17/03/2000	Lei nº 9932, de 20 de dezembro de 1999	Organização institucional
2139	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido Socialista Brasileiro (PSB) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	04/03/2000	Art. 625 - D e seus parágrafo 2º e 3º da Lei nº 9958, de 12 de janeiro de 2000 - Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT	Trabalho e seguridade social
2110	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	01/12/1999	Dispositivos da Lei 9876, de 26/11/1999, que dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício e altera dispositivos das Leis 8212 e 8213	Trabalho e seguridade social

	Partido Socialista Brasileiro (PSB)			
2054	Partido Social Trabalhista (PST)	24/08/1999	Art. 99 da Lei nº 9610, de 19 de fevereiro de 1998 - Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências	Civil e Comercial
2045	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	13/08/1999	Lei Complementar Federal nº 96, de 31/05/1999, art. 6º, § 2º (trata do limite de gastos com pessoal).	Trabalho e seguridade social
2016	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Socialista Brasileiro (PSB) Partido Comunista do Brasil (PC do B)	11/06/1999	Lei nº 9783, de 28 de janeiro de 1999 - Dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União	Trabalho e Seguridade social
2009	Partido dos Trabalhadores (PT)	02/06/1999	Lei nº 9717, de 27 de novembro de 1998 - Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União	Conflito federativo
2008	Partido da Mobilização Nacional (PMN)	02/06/1999	Lei 9783, de 28 de janeiro de 1999 - Dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União	Tributário
1998	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	07/05/1999	Art. 6º da Lei nº 9648, de 27 de maio de 1998 e art. 6º da Medida Provisória nº 1819 - 1, de 30 de abril de 1999 - autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás)	Direito Público

1923	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	01/12/1998	Arts. 1º a 22 da Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998, resultante da aprovação pelo Congresso Nacional de projeto de lei da Conversão à Medida Provisória 1648 - 7 de 23 de abril de 1998 - Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização	Direito Público
1900	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	09/10/1998	Art. 201, II, Lei Complementar nº 75/1993 - Lei Orgânica do Ministério Público da União	Organização institucional
1885	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	14/09/1998	Art. 2º e 15 da Lei 9528 de 10 de dezembro de 1997 - Altera dispositivos da Lei nºs 8212 e 8213	Trabalho e seguridade social
1878	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	27/08/1998	Lei 9528, de 11 de dezembro de 1997 - Altera dispositivos da Lei nºs 8212 e 8213	Trabalho e seguridade social
1863	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	31/07/1998	Parágrafo único do art. 191 da Lei nº 9472 de 17 de julho de 1997	Direito Público
1840	Partido dos Trabalhadores (PT)	09/06/1998	Art. 189, I, da Lei 9472 de 16 de julho de 1997 (Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento da ANATEL) e art. 003º do anexo do Decreto 2546 de 14 de abril de 1998	Direito Público
1822	Partido Popular Socialista (PPS)	29/04/1998	Incisos I e II do § 2º, do artigo 47, e de seus §§ 3º e 4º, da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997; e Resolução nº 20106, de 04 de março de 1998, do Tribunal Superior Eleitoral	Eleitoral e organização partidária
1817	Partido Liberal (PL)	13/04/1998	Artigo 4º da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997	Eleitoral e organização partidária
1813	Partido da Mobilização Nacional (PMN)	31/03/1998	Parágrafo 2º do artigo 10 da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997	Eleitoral e organização partidária

1770	Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Comunista do Brasil (PC do B)	30/01/1998	§ 1º do artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT na redação proposta pelo artigo 3º e artigo 11, caput e parágrafos, ambos da Lei Federal nº 9528, de 10 de dezembro de 1997	Trabalho e seguridade social
1767	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	27/01/1998	Artigos 1º e 6º, Lei Federal nº 9601, de 21 de janeiro de 1998 - Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências	Trabalho e seguridade social
1764	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Comunista do Brasil (PC do B)	22/01/1998	Lei nº 9601, de 21 de janeiro de 1998 - Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado	Trabalho e seguridade social
1755	Partido Liberal (PL)	22/12/1997	Parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9294, de 15 de julho de 1996 - Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas	Direitos Fundamentais
1749	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	10/12/1997	Artigo 5º da Emenda Constitucional nº 14, de 1996; e Lei Federal nº 9424, de 24 de dezembro de 1996	Conflito federativo

	Partido Verde (PV) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)			
1668	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Socialista Brasileiro (PSB)	09/09/1997	Dispositivos da Lei Federal nº 9472, de 16 de julho de 1997 - Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento da ANATEL	Organização institucional
1649	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido Socialista Brasileiro (PSB)	13/08/1997	Artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 9478, de 06 de agosto de 1997 - Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências	Direito Público
1640	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Comunista do Brasil (PC do B)	17/07/1997	Lei Federal nº 9438, de 26 de fevereiro de 1997 – Lei Orçamentária Anual	Econômico e Financeiro

	Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Socialista Brasileiro (PSB) Partido Verde (PV)			
1627	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Comunista Brasileiro (PCB) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Socialista Brasileiro (PSB)	26/06/1997	Artigos da Lei Federal nº 9424, de 24 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	Conflito federativo
1626	Partido Progressista Brasileiro (PPB)	26/06/1997	Parte final do artigo 117 da Lei Federal nº 6880, de 09 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), na redação dada pelo artigo 1º da Lei Federal nº 9297, de 25 de julho de 1996	Direitos Fundamentais
1620	Partido dos Trabalhadores (PT)	12/06/1997	Artigo 54 da Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional	Direito Público
1599	Federação das Associações e Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) SINDICAL ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes nas Instituições de Ensino Superior - Seção Sindical dos Docentes da UFRGS	02/05/1997	Artigo 17 da Lei nº 7923, de 12 de dezembro de 1989 (Dispõe sobre os vencimentos, salários, soldos e demais retribuições dos servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas Autarquias, nas Fundações Públicas e nos extintos Territórios); artigo 036 da Lei nº 9082, de 25 de julho de 1995 (estabelece diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996), e artigos 1º, 3º, 4º, 005º, 6º e 7º do Decreto nº 2028, de 11 de outubro de 1996	Direito Público

	Partido dos Trabalhadores (PT)			
1531	Partido Progressista Brasileiro (PPB)	27/11/1996	Parágrafo 2º do art. 25 da Lei nº 8935, de 18 de novembro de 1994 - Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro	Direito Público
1511	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	02/10/1996	Artigo 3º, §§ 1º a 7º da Lei nº 9131, de 24 novembro de 1995 (Altera dispositivos da Lei nº 4024 – fixava as diretrizes e bases da educação)	Direitos Fundamentais
1493	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	19/08/1996	Artigo 1º, inciso I, alínea "e" e § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 e Súmula 8 e 12 do Tribunal Superior Eleitoral	Eleitoral e organização partidária
1491	Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido dos Trabalhadores (PT)	13/08/1996	Art. 4º e parágrafo único; art. 5º; art. 8º, § 2º; art. 10 e parágrafo único; art. 13, parágrafo único, todos da Lei 9295, de 19/07/1996 – Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências	Direito Público
1485	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	25/07/1996	Lei Federal nº 9292, de 12 de julho de 1996 - Dispõe sobre a remuneração dos membros dos conselhos de administração e fiscal das entidades que menciona e dá outras providências	Direito Público
1465	Partido da Frente Liberal (PFL)	29/05/1996	Parágrafo Único do artigo 22 da Lei Federal nº 9096, de 19 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária

1419	Partido Liberal (PL)	07/03/1996	Expressões da Lei Federal nº 9264, de 07 de fevereiro de 1996 - Dispõe sobre o desmembramento e a reorganização da Carreira de Policial Civil do Distrito Federal	Trabalho e seguridade social
1408	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	06/02/1996	Incisos I e II do artigo 57 da Lei Federal nº 9100, de 29 de setembro de 1995 – estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996	Eleitoral e organização partidária
1407	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	06/02/1996	Artigo 6º da Lei Federal nº 9100, de 29 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
1393	Partido dos Trabalhadores (PT)	20/12/1995	Lei Federal nº 9163, de 15 de dezembro de 1995, que autoriza a criação de subsidiária das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. ELETROBRÁS	Processual
1384	Partido Progressista Brasileiro (PPB)	06/12/1995	Artigo 73, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9100, de 29 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
1382	Partido Liberal (PL)	30/11/1995	Artigo 73, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9100, de 29 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
1360	Partido dos Trabalhadores (PT)	17/10/1995	Parágrafo 4º do artigo 38 da Lei Federal nº 4595, de 31 de dezembro de 1964 - Dispõe sobre a Política e as Instituições monetárias bancárias, creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências	Organização institucional
1355	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	09/10/1995	Artigo 11, parágrafos 1 e 2º, e artigo 72 da Lei Federal nº 9100, de 29 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
1354	Partido Social Cristão (PSC)	06/10/1995	Artigo 13, parte do inciso II do artigo 41, parte do artigo 48, parte do artigo 49 e parte do inciso II do artigo 57 da Lei Federal nº 9096, de 19 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária

1351	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Socialista Brasileiro (PSB) Partido Verde (PV) Partido Liberal (PL) Partido Social Democrático (PSD) Partido Popular Socialista (PPS)	28/09/1995	Artigo 13; expressão “(...) que tenham preenchido as condições do artigo 13” contida no inciso II do artigo 41; expressão "que atenda ao disposto no artigo 13 " contida no artigo 49; inciso II do artigo 56 e artigo 57 da Lei Federal nº 9096, de 19 de setembro de 1995	Eleitoral e organização partidária
1312	Partido dos Trabalhadores (PT)	05/07/1995	Artigo 8º, 9º, 10 e 11 da Lei nº 9069, de 29 de junho de 1995 - Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real	Processual
1259	Partido Popular Socialista Brasileiro (PPS)	28/03/1995	Lei Federal nº 8920, de 20 de julho de 1994 - Veda o pagamento de dividendos e de participações nos lucros, com base em saldo credor da conta de correção monetária, apurado por empresas controladas pelo Poder Público	Direito Público

Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs

Número	Requerente	Data da propositura	Objeto	Tema
442	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	08/03/2017	art. 124 e 126 do Código Penal (Decreto-Lei no 2.848/1940)	Direitos Fundamentais
425	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	31/10/2016	Parágrafo único do artigo 084 da Lei Federal nº 6815, de 19 de agosto de 1980 (Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências) e do artigo 208 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal	Direito Público
395	Partido dos Trabalhadores (PT)	11/04/2016	Artigo 260 do Decreto-Lei nº 3689/1941 (Código de Processo Penal)	Penal e segurança pública
383	Partido Popular Socialista (PPS)	28/01/2016	Artigos 2º, 3º e 4º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 148 de 2014 (altera a Lei de Responsabilidade Fiscal), com a redação que lhes conferiu a Lei Complementar nº 151, de 2015, e a ilegitimidade constitucional do art. 2º, § 1º, I, do Decreto nº 8616, de 2015 (Regulamenta a LC nº 148)	Conflitos federativos
382	Partido dos Trabalhadores (PT)	28/01/2016	Artigos 2º, 3º e 4º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 148 de 2014, com a redação que lhes conferiu a Lei Complementar nº 151, de 2015, e a ilegitimidade constitucional do art. 2º, § 1º, I, do Decreto nº 8616 de 2015.	Conflito federativo
378	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	03/12/2015	Art. 16; art. 18; art. 19; art. 20, §§ 1º e 2º; art. 21; art. 22; art. 23, §§ 1º e 5º; art. 24; art. 25; art. 27; art. 28; art. 29; art. 38; art. 44; art. 45; art. 46; art. 47, "caput"; art. 48, art. 9; art. 80; art. 81 todos da Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950 (Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento)	Processual

344	Partido Social Democrático (PSD)	07/05/2015	Art. 28 da Lei Federal nº 2874, de 19 de setembro de 1956 - Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências	Direito Público
338	Partido Progressista (PP)	23/03/2015	Inciso II do art. 141, do Decreto-Lei Federal nº 2848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro)	Penal e segurança pública
321	Partido dos Trabalhadores (PT)	25/05/2014	Art. 37 da Lei Federal nº 7210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal).	Penal e segurança pública
320	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	15/05/2014	Lei nº 6683, de 28 de agosto de 1979 - Concede anistia e dá outras providências	Direitos Fundamentais
215	Democratas (DEM)	15/07/2010	Artigo 3º, inciso VII, Lei 5792/1972 e artigos 4º e 5º do Decreto 7175/1972	Organização institucional
211	Partido Verde (PV)	13/04/2010	Artigo 10, §§ 1º e 2º, Lei nº 10.910/2004 – instituiu a gratificação de incremento da fiscalização e da arrecadação	Trabalho e seguridade social
161	Partido da República (PR)	08/01/2009	Artigo 109, § 2º, do Código Eleitoral, que define o quociente eleitoral como cláusula de exclusão	Eleitoral e organização partidária
157	Partido Popular Social (PPS)	12/12/2008	Art. 130 do Código de Processo Civil (CPC) e inciso V do art. 22 da Lei Complementar nº 064, de 1990	Processual
136	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	24/03/2008	Art. 29 ao art. 36, da Lei nº 5250, de 09 de fevereiro de 1967 - Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.	Direitos Fundamentais
130	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	19/02/2008	Lei nº 5250, de 09 de fevereiro de 1967 - Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.	Direitos Fundamentais
126	Partido Popular Socialista (PPS)	10/12/2007	Arts. 579, 582, 583 e 587 da Consolidação das Leis de Trabalho (Decreto-Lei nº 5452, de 01 de março de 1943), com as redações dadas pelo Decreto-Lei nº 229, de 28 de	Trabalho e seguridade social

			fevereiro de 1967 e pela Lei nº 6386, de 09 de dezembro de 1976.	
73	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	30/05/2005	Art. 59, § 3º, da Lei nº 10934, de 11 de agosto de 2004 (diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005)	Econômico e Financeiro
45	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	15/10/2003	Lei nº 10707, de 30 de julho de 2003 (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	Econômico e Financeiro
39	Partido Social Cristão (PSC)	25/02/2003	Artigo 13, da Lei 9096/1995	Eleitoral e organização partidária

Ações Diretas de Constitucionalidade - ADCs				
Número	Requerente	Data da propositura	Objeto	Tema
43	Partido Ecológico Nacional (PEN)	19/05/2016	Art. 283 do Decreto-Lei nº 3689 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) alterada pela Lei nº 12403, de 2011.	Penal e Segurança Pública
42	Partido Progressista (PP)	08/04/2016	Art. 3º, VIII, "b", XIX e parágrafo único; Art. 4º, §§ 1º, 4º e 6º; das expressões "de 30 metros e máxima" e "de 15 metros e máxima" no art. 5º; art. 7º, § 3º; art. 8º, § 2º; art. 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; art. 13, §1º; art. 15; art. 44; art. 48, § 2º; art. 59; art. 60; art. 61-A; art. 61-B; art. 61-C; art. 63; art. 66, § 3º e 5º, II, III e § 6º; art. 67; art. 68 e art. 78-A, todos da Lei Federal nº 12651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal)	Meio Ambiente
36	Partido da República (PR)	30/04/2015	§ 3º do art. 58 da Lei Federal nº 9649, de 27 de maio de 1998, de acordo com o qual " <i>os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista</i> ".	Trabalho e Segurança social

31	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Popular Socialista (PPS) Democratas (DEM) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	10/05/2011	Art. 15-A, da Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995.	Eleitoral e organização partidária
29	Partido Popular Socialista (PPS)	19/04/2011	Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990.	Eleitoral e organização partidária

Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão- ADOs

Número	Requerente	Data da propositura	Objeto	Tema
3303	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	16/09/2004	Art. 37, inciso X, da Constituição Federal e o art. 1º, da Lei 10331, de 18 de dezembro de 2001, que regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição.	Direito Público
1484	Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido dos Trabalhadores (PT)	25/07/1996	Inconstitucionalidade por omissão parcial da Lei Federal nº 9295, de 19 de julho de 1996	Direito Público
41	Partido da República (PR)	29/06/2017	Omissão em disciplinar a forma de comercialização de armas de fogo e munição no Brasil, nos termos do artigo 35 do “Estatuto do Desarmamento” - Lei 10.826/2003	Penal e Segurança Pública
26	Partido Popular Socialista (PPS)	19/12/2013	Obter a criminalização específica de todas as formas de homofobia e transfobia, especialmente (mas não exclusivamente) das ofensas (individuais e coletivas), dos homicídios, das agressões e discriminações motivadas pela orientação sexual e/ou identidade de gênero, real ou	Direitos Fundamentais

			suposta, da vítima, por ser isto (a criminalização específica) decorrência da ordem constitucional de legislar relativa ao racismo (art. 5º, XLII)	
10	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	11/11/2010	Regulamentação do direito de resposta previsto no artigo 5º, V, que ficou sem regulamentação com a revogação da Lei de Imprensa	Direitos Fundamentais

Total: 180 ADIs; 20 ADPFs; 5 ADCs, 5 ADOs

ANEXO II

Trechos dos discursos proferidos no Plenário da Câmara pelos Deputados dos partidos que propuseram ação direta de inconstitucionalidade contra lei publicada a menos de um mês

ADI	Requerente(s)	Objeto	Parlamentar	Trecho do discurso	Observações
5627	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Artigo 8º da Lei Federal nº 13.254/2016, que “dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País”.	Dep. Jose Stédile (PSB/RS)	Sr. Presidente, o PSB acredita que esse projeto é até um incentivo: "Eu não corro o risco, porque no máximo vou pagar uma multa para repatriar o recurso". Por isso, nós achamos que tem de haver votação nominal. O nosso voto é "sim" .	Durante as votações, o partido encontrava-se dividido quanto à aprovação da lei. Nos discursos, não foi feita menção à questão posteriormente judicializada.
			Dep. Paulo Foletto (PSB/ES)	Sr. Presidente, esse projeto é um tapa na cara do cidadão de bem do Brasil. (...) Nós vivemos uma crise de identidade ética nesta Nação, um momento de desmoralização da política no Brasil. Votar esse projeto é um tapa na cara do trabalhador e do cidadão de bem desta Nação.	
			Dep. Fernando Coelho Filho (PSB/PE)	O que nós também entendemos é que o momento não é o mais apropriado. Era importante que este debate tivesse sido feito em outro momento. (...) Por isso, depois de ter debatido por diversas vezes - não foi fruto apenas de uma única reunião -, ouvindo a opinião de todos, nós do PSB tomamos a posição de poder, de forma unânime, fechar questão na bancada para orientar o voto contrário ao projeto.	
			Dep. Heitor Schuch (PSB-RS)	Sr. Presidente, o PSB vota "sim" pelo motivo de que, segundo a CPI do HSBC do Senado Federal, nós temos 200 mil brasileiros com contas irregulares no exterior. E esta é a hora de não fazermos com que se tenham dois tipos de	

				brasileiros: os brasileiros que estão aqui e pagam os seus impostos e os que aplicaram o dinheiro lá fora e vão ter uma benesse extraordinária.	
5685	Rede	Lei nº 13.429/2017 ("Lei da Terceirização)	Dep. Alessandro Molon (Rede-RJ)	Sr. Presidente, eu fico me perguntando se os colegas que vêm para o microfone dizer que o projeto é uma maravilha para o trabalhador vão chegar em casa e vão recomendar aos parentes que peçam demissão e que peçam para ser contratados por uma terceirizada. (...) Nós vamos continuar coerentes com a nossa posição contra a terceirização. (...) A Rede vota "não", Presidente.	Todos os discursos dos Deputados do partido foram veementemente contra a terceirização.
5398	Rede	Art. 22-A da Lei 9.096/95, introduzido pela Lei nº 13.165/2015	Dep. Alessandro Molon (Rede-RJ)	Sr. Presidente, a Rede vota "não", vota pela derrubada do veto para que, em caso de necessidade de qualquer conferência, seja possível comparar o impresso com o eletrônico. Se há dúvidas quanto ao processo eleitoral, o voto impresso colhido na urna pode, em comparação com o voto eletrônico transmitido, tirar qualquer dúvida. Por essa razão, em defesa da transparência e da democracia, a Rede vota "não", Sr. Presidente.	O Deputado da Rede se posicionou contrário à impressão do voto e à doação por pessoa jurídica, porém nada foi dito sobre o tema da ADI (considerar como justa causa a desfiliação partidária para a criação de novo partido político)
			Dep. Alessandro Molon (Rede-RJ)	O Supremo Tribunal Federal já tomou uma decisão clara: é inconstitucional, é contrária à Constituição a permissão da doação de empresas para partidos políticos e campanhas, porque isso contraria a igualdade de oportunidades, a igualdade na disputa eleitoral. Isso confronta o princípio democrático e o princípio republicano. A Rede votará "sim" ao veto, respeitando o Supremo, apoiando a decisão correta da Presidente e apoiando a decisão correta do Senado	
5340	Partido Popular Socialista (PPS)	Artigo 1º, da Lei nº 13.134/2015, que alterou o artigo 3º, inciso I, que dispõe sobre o tempo mínimo	Dep. Carmen Zanotto (PPS-SC)	Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o PPS vota "sim" à retirada de pauta. O PPS parabeniza o conjunto de trabalhadores que estão lutando pelos seus direitos, porque uma parte deles sumiu. Então, nós queremos, sim, garantir e manter o seguro-desemprego e o abono salarial	Partido foi categoricamente contrário. Em outros trechos dos discursos, o

		de trabalho para o recebimento de seguro desemprego, que passou de seis meses para um ano.	Dep. Rubens Bueno (PPS-PR)	(...) Este é o grande momento de dizer que não podemos votar a Medida Provisória nº 665. Essa medida provisória tira direitos dos trabalhadores, que sempre pagam a conta por desgovernos (...). Sr. Presidente, Srs. Deputados, agora chegou o grande momento: votar contra essa medida provisória é votar a favor do direito dos trabalhadores brasileiros	projeto recebeu fortes críticas por prejudicar os trabalhadores.
5311	Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	Lei nº 13.107/2015, que alterou a Lei nº 9.096/1995 (dificultaria a criação de partidos)	Dep. Domingos Neto (PROS-CE)	Mais uma vez, esta Casa, pensando num momento político casuístico, reagindo à criação de um novo partido, quebra diversos preceitos constitucionais. (...) Portanto, Sr. Presidente, quero pedir à bancada do PROS, à bancada do PT - que está liberando seus Deputados - e à bancada do PSD e de diversos outros partidos que se posicionem contrariamente à matéria.	Em outros trechos do discurso, o Parlamentar posicionou-se pela inconstitucionalidade dos dispositivos alvos da ADI.
5129	Partido Social Democrata Cristão (PSDC)	artigo 1º, inciso I, da LC 51/1985, com a redação dada pelo artigo 2º da LC 144/2014 (dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial).	-	-	Os dois parlamentares do partido não se manifestaram em Plenário contra o PLP 275/2001, que deu origem à LC impugnada.
4645	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Democratas (DEM)	Lei nº 12462/2011 Institui o Regime Diferenciado de Contratações	Dep. Rui Palmeira (PSDB-AL)	“Nós estamos jogando na lata do lixo importante marco legal, que é a Lei 8.666, a Lei de Licitações. E o que é pior, através de um contrabando em medida provisória. [...] Mas a Minoria, Sr. Presidente, diz "sim" à Copa e "não" a essa excrescência, "não" à corrupção ”.	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI.
			Dep. Antonio Imbassahy (PSDB-BA)	“Se esse tal Regime Diferenciado de Contratação é tão bom assim, como anuncia o Governo, por que não estendê-lo para a construção de hospitais e de postos de saúde para a	

	Partido Popular Socialista (PPS)			população com tantas dificuldades? [...] encaminhamos o voto "sim", contra o RDC ".	
			Dep. Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG)	“em relação a esse sistema diferenciado de contratação, é lamentável. É dar efetivamente a poucos o direito de efetivamente fazer todo tipo de excesso, de abuso, como muitos que já vimos nos noticiários dos jornais. Por esta razão, nós vamos orientar o voto "não" ”.	
			Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS)	“Na minha opinião, essa é uma medida provisória que vem fragilizar os mecanismos de controle para facilitar o roubo de dinheiro de brasileiros e brasileiras. Não vai ser com o nosso voto ”.	
			Dep. Mendonça filho (DEM-PE)	“Sr. Presidente, em nome da ética, da transparência, da moralidade pública, o Democratas vota "não" (...) E o posicionamento do nosso partido é votar "não", pela rejeição do Regime Diferenciado de Contratações”.	
			Dep. Rubens Bueno (PPS-PR)	“ O PPS é contra . E é contra por várias razões. Não existiu, em nenhum momento nesta Casa, em todo o tempo da existência desta Casa, medida provisória que trate da flexibilização da Lei nº 8.666. (...) Agora, de repente, querem mudar, de afogadilho, uma lei dessa importância. Nós estamos votando contra claramente porque isso é danoso ao interesse público”	
4637	Partido Popular Socialista (PPS)	Art. 980-A do Código Civil com a redação dada pelo artigo 2º da Lei 12441/2011	-	-	Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24, I, RICD. Logo, não houve discussão em plenário.
4611	Partido da Social		Dep. Otavio Leite (PSDB-RJ)	“A criação de uma empresa pública no Brasil, segundo o art. 37, inciso XIX, da nossa Constituição, somente se pode dar	Argumentos consentâneos com

	Democracia Brasileira (PSDB)	Lei 12.404/2011 - Fruto da conversão da MP 511/2011		mediante lei específica. Esta não é a via adequada para se votar uma medida provisória, por meio de um enxerto, de forma oblíqua. Trata-se de algo absolutamente inconstitucional. (...) Do contrário, lamento, nós, de início, anunciamos: vamos recorrer ao Supremo Tribunal Federal para que a Constituição da República Federativa do Brasil seja respeitada. Ainda há tempo para uma reflexão do Governo. O nosso voto é 'não' ".	os apresentados na petição inicial da ADI.
	Democratas (DEM)	Autoriza a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV; estabelece medidas voltadas a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do BNDES; dispõe sobre a autorização para garantia do financiamento do Trem de Alta Velocidade - TAV, no trecho entre os Municípios do Rio de Janeiro e Campinas.	Dep. Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP)	"Não se pode criar uma empresa por meio de uma medida provisória dessa forma. Por isso, a Minoria encaminha o voto 'não' ".	
			Dep. Pauderney Avelino (DEM-AM)	" Sr. Presidente, o Democratas, claro, vai votar contra o requerimento , porque nós entendemos que essa matéria não deveria vir por medida provisória. E também, se quisesse o Governo discutir um projeto sério para a malha ferroviária brasileira, estaríamos e estamos dispostos a discutir".	
			Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO)	"Neste momento, Sr. Presidente, a posição do Democratas será sem dúvida nenhuma "não" . Não a esse repasse de 20 bilhões de reais, porque isso é uma excrescência. E o povo brasileiro é quem vai pagar".	
4568	Partido Popular Socialista – PPS Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB	Art. 3º, caput e parágrafo único, da Lei 12.382/2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011	Dep. Roberto Freire (Bloco/PPS-SP)	Pois bem, o art. 3º do projeto diz que, baseado em todos os pressupostos, os reajustes e aumentos serão fixados por meio de decreto. Evidentemente, é flagrante a inconstitucionalidade. Decreto é um mero ato administrativo do Executivo	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI
		Dep. Rubens Bueno (Bloco/PPS-PR)	Pela ordem. Nós votamos "não", Sr. Presidente [<i>Posicionamento contrário do PPS à expressão "por meio de decreto" constante do art. 3º do Projeto de Lei</i>]		
		Dep. Vanderlei Macris (PSDB/ SP)	O Parlamento brasileiro não pode ficar nunca à margem do debate do salário mínimo. Se isso acontecer, evidentemente nós estaremos prescindindo de uma prerrogativa		

	Democratas - DEM			fundamental para este Legislativo. O voto é "não". [Posicionamento contrário do PSDB à expressão "por meio de decreto" constante do art. 3º]	
			Dep. Rodrigo Garcia (DEM-SP)	[...] a emenda, de minha autoria, altera o art. 3º desse projeto de lei e faz com que todos os anos, a partir da regra estabelecida naquilo que vamos votar logo mais adiante, o Governo encaminhe a esta Casa, via projeto de lei ou medida provisória , um valor estabelecendo o salário mínimo	
			Dep. Efraim Filho (DEM-PB)	Se falávamos, durante muito tempo, que os outros Poderes tentavam usurpar as nossas competências, amanhã não teremos mais esse discurso, porque as estamos entregando de mão beijada, sem resistências. (...) Portanto, os democratas votam "não" ao texto e "sim" ao requerimento. [Posicionamento contrário do DEM à expressão "por meio de decreto" constante do art. 3º do Projeto de Lei e, por consequência, da expressão "o decreto do" a que se refere o parágrafo único do art. 3º, objeto de DVS.]	
4067	Democratas	Dispositivos da Lei 11648/2008 e da CLT sobre centrais sindicais	Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, a CLT não previa dinheiro para centrais sindicais, não. Neste projeto, elas passaram a contar com o dinheiro da contribuição sindical. (...) Sr. Presidente, podemos não ter o voto do peleguismo, mas teremos o voto dos trabalhadores deste País. Pela liberdade, pela alforria dos trabalhadores, o voto é "não".	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI
			Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o que foi dito pelo Deputado Matteo Chiarelli e apresentado como destaque supressivo do Democratas? O projeto de lei estabelece o quê? Uma excrescência. Diz que a central sindical poderá representar os trabalhadores. Com essa proposta se quer revogar dispositivo da Constituição Federal, que, em seu art. 8º, inciso III, estabelece que "ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria,	

				inclusive em questões judiciais ou administrativas". Isto está escrito aqui na Constituição. Como um projeto de lei propõe exatamente que uma central sindical se arvore daquilo que é prerrogativa do sindicato? Nunca se viu algo parecido	
3949	Democratas	Art. 100 da Lei 11.514/2007 (dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008).	Dep. Cláudio Cajado (DEM/BA)	Nesse sentido, quero apenas frisar que há uma contradição clara nesta LDO em relação a alguns pontos. Chamo a atenção para a contradição existente entre a previsão de superávit primário, as metas fiscais e o aumento dos investimentos para o Projeto Piloto de Investimentos - PPI. Ora, Sr. Presidente, se o Governo não tem cortado os custos, aumenta os investimentos com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com o PPI, e ao mesmo tempo estabelece que vai manter o superávit primário na meta de 3,75%. Não vejo como haverá dinheiro para aumentar os investimentos, controlar o custo e ainda atingir as metas estabelecidas na LDO.	Nos discursos, não foi abordado o tema objeto da ADI.
3743	Partido Trabalhista Cristão (PTC)	Art. 3º da Lei 11300/2006	-	-	Não houve discursos dos parlamentares do partido em plenário. O PL nº 5855/2005, que deu origem à Lei 11.300 foi votado nominalmente, porém os Deputados do PTC não votaram.

3742	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Dispositivos da Lei 11300/2006	Dep. João Fontes (PDT-SE)	“Queremos acabar com os showmícios, queremos acabar com o abuso do poder econômico. Mas esse projeto é encaminhado para acabar com os movimentos das forças populares, para restringir o direito de quem não tem recursos, que não pode comprar cabo eleitoral”.	O PL nº 5855/2005, que deu origem à Lei n 11.300 foi votado nominalmente. Todos os Deputados do PDT votaram “não”. Atuação coerente do partido.
3741	Partido Social Cristão (PSC)	Totalidade da Lei 11300/2006	Dep. Zequinha Marinho (PSC-PA)	Sobre a mesa do Presidente da República está, também, a minirreforma eleitoral, que mexe bastante com a questão dos gastos com campanha. (...) Portanto, apelo também ao Sr. Presidente da República no sentido de que essa lei seja sancionada o mais rápido possível , a fim de que possamos ver clareado o caminho normativo das eleições de 2006.	O PL nº 5855/2005, que deu origem à Lei n 11.300 foi votado nominalmente. Dentre os três Deputados do PSC que votaram, somente o autor do discurso favorável votou “sim”. Os demais deputados votaram contrariamente, demonstrando haver dissenso no partido sobre a questão.

3271	Partido da Frente Liberal (PFL)	Art. 2º, da Lei 10892/2004 (dispõe sobre a CPMF)	Dep. Murilo Zauith (PFL-MS)	<p>“Os bancos ficam autorizados a cobrar tarifas dessa conta de investimentos. Se o Governo abre mão da CPMF, aparece o banco cobrando esses valores da conta de depósito para investimento.</p> <p>O PFL tem posição clara sobre a matéria e recomenda o voto contrário, se o Relator não acatar a proposta do partido de retirada da cobrança, pelos bancos, de tarifa nessa conta de depósito para investimento”.</p>	Os Deputados do partido se manifestaram contra um ponto específico do projeto de lei, não coincidente com a questão mais tarde judicializada.
			Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ)	<p>Então, nós, do PFL, temos posição fechada. Não temos condições de votar a matéria, se não ficar proibida a criação de tarifa para administrar a conta investimento. Somos radicalmente favoráveis à medida provisória no mérito, ao acabar com a tributação entre a conta "a" e "b" de investimento. Agora, deixar uma janela aberta para o banqueiro se apossar de uma receita que era do Governo? Claro que ele pode transferir a tarifa. Sabemos disso. Agora, não deixar claro que o Governo abre mão de uma contribuição, e que isso pode virar tarifa, é um erro que todos estaremos cometendo nesta tarde</p>	
3173	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Lei nº 10.843/2004 (fruto da conversão da MP 136/2003), que transforma o CADE em Autarquia	Dep. Custódio Mattos (PSDB-MG)	<p>“Trata-se aqui da discussão de uma preliminar de constitucionalidade. Ficou claramente demonstrado pelo brilhante relatório do Deputado Sebastião Madeira — e o Supremo Tribunal Federal já decidiu questão idêntica levantada pelo PT no passado — que medida provisória não pode criar cargos temporários para as atividades-fim dos órgãos federais. Isso já foi decidido. Se aprovarmos essa medida provisória, aprovaremos uma matéria já declarada explicitamente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal”.</p>	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI
			Dep. Alberto Goldman (PSDB-SP)	<p>“[O governo do PT] Tentou fazer contratações temporárias para funções permanentes, exatamente o mesmo que se tenta fazer agora: contratações temporárias para funções</p>	

				permanentes; funções técnicas, sim, mas permanentes, do quadro do CADE. Essa medida provisória que o Governo anterior julgava possível foi derrubada por uma representação do PT e uma decisão da Justiça”.	
3112	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Totalidade da Lei federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), alterada pela MP 157/2003	Dep. Nelson Marquezelli (PTB-SP)	Embora a Medida Provisória n.º 157, de 2003, tenha trazido um abrandamento ao inciso IV, de forma a conceder porte de arma aos integrantes das Guardas Municipais, quando em serviço, nos Municípios com mais de 50 mil e menos de 500 mil habitantes, consideramos que a restrição mantida aos guardas municipais é, ainda, considerável e mesmo demasiada	As exemplo dos discursos colacionados, os Deputados do PTB só contestaram a questão do porte de arma pelas Guardas Municipais. A ADI, porém, foi embasada em diversos outros pontos não levantados na discussão legislativa.
			Dep. Luiz Antonio Fleury (PTB-SP)	Portanto, parece-me que esta medida provisória resolve parcialmente o problema. Vou votar favoravelmente à emenda apresentada pelo Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, que sugere eliminar o limite de 50 mil habitantes. Como sabemos, ao lado de uma grande cidade, existem várias pequenas cidades. E, se a grande cidade tem Guarda Municipal armada, os bandidos vão praticar crimes na pequena cidade, onde se proíbe que estejam armados os guardas municipais. Isso já está acontecendo em São Paulo	
3102	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Artigo 6º, III e IV, da Lei 10826/2003 (Estatuto do Desarmamento)	Dep. Custódio Mattos (PSDB-MG)	“Por isso, o PSDB resolveu fazer uma emenda supressiva dos parágrafos que trazem o referendo como condição para que seja proibida a comercialização. Significa dizer que, se aprovado o destaque supressivo do PSDB, a proibição de comercialização de armas será imediata”,	A ADI, que impugna as restrições ao porte de arma por Guardas Municipais, foi proposta pela diretório municipal de Itu e possivelmente não

					reflete a opinião do partido.
2484	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	Arts. da Lei de Diretrizes Orçamentárias que admitem alterações no orçamento não previstas explicitamente na LOA e no plano plurianual	Dep. Sérgio Miranda (Bloco/PCdoB – MG)	Citarei, entre outros, o problema das agências financeiras oficiais de fomento. Uma das atribuições do Congresso Nacional é definir a política de aplicação de recursos do Banco do Brasil, do BNDES e de outras agências de fomento. Infelizmente, o Congresso não cumpre esse mandamento constitucional. (...) O debate sobre a política econômica centrado na obtenção desses superávits que são oriundos de um dinheiro estéril, feito para ser guardado, que impede o desenvolvimento e o crescimento da economia. Essa discussão vai voltar com bastante força.	O discurso, em nenhum momento, tangencia a questão impugnada na ADI.
2390	Partido Social Liberal (PSL)	Dispositivos da LC 105/2001 (dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras) e totalidade do Decreto 3724/2001 (que regulamenta o art. 6º da LC 105)	-	-	Não foram identificados discursos do parlamentar do partido
2389	Partido Social Liberal (PSL)	Lei 10174/2001, que alterou o art. 11, da Lei 9311/1996 (instituiu a CPMF)	-	-	Não foram identificados discursos do parlamentar do partido
2110	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	Artigo 2º da Lei 9876/1999, que introduz as alterações na Lei 8213/1991	Dep. Vanessa Grazziotin (Bloco PCdoB/ PSB)	O governo já tentara em maio último, via decreto que aprovava o Regulamento da Previdência Social, introduzir o limite de idade para o cálculo do valor dos benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência. Diante das críticas generalizadas recuou, mandando republicar o decreto	Não foram identificados discursos. Os trechos em destaque foram

	Partido dos Trabalhadores (PT)			sem se referir a esse limite. Volta agora a investir com essa inconstitucionalidade, para prejudicar ainda mais os segurados da Previdência.	retirados de requerimentos de destaque ou de emendas, com a finalidade de evidenciar que os parlamentares dos partidos autores da ADI manifestaram-se contra o tema perante a Câmara dos Deputados.
	Partido Democrático Trabalhista (PDT)		Dep. Miro Teixeira (PDT-RJ)	“O art. 29 introduz o fator previdenciário que obriga o segurado a trabalhar mais anos para se aposentar, caso contrário sofrerá substanciais reduções em seus proventos. A sua eficácia se fará sentir em sua plenitude para os trabalhadores que ingressarem no sistema a partir da data de sua publicação”.	
	Partido Socialista Brasileiro (PSB)		Dep. José Genoíno (PT-SP)	Portanto, trata-se de um grande engodo, para esconder sob um "cone de sombra" o verdadeiro propósito e objetivo da proposta, que é reintroduzir o requisito de idade mínima penalizando, mais gravemente, as pessoas do sexo feminino e aquelas que ingressaram mais cedo no mercado de trabalho formal. É fundamental, portanto, rechaçar-se essa mudança, que traveste perdas graves em falsas promessas de ganho. Revela uma “opção pelos pobres” que se materializa, efetivamente, em fazer com que todos os segurados acabem equiparando-se mediante um nivelamento por baixo no valor dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS.	
1767	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Arts. 1º a 6º, da Lei 9601/1998 (dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado)	-	-	O partido não tinha representantes eleitos à época. Por isso, não foram identificados discursos e a ADI foi extinta.
1764	Partido dos Trabalhadores (PT)	artigos 1º a 10, da Lei 9601/1998 (dispõe sobre o contrato de	Dep. Miguel Rossetto (PT-RS)	Sr. Presidente, esse projeto reduz o Fundo de Garantia dos trabalhadores de 8 para 2%. Esse projeto elimina a multa das parcelas rescisórias de 40% sobre o Fundo de Garantia. Esse	Os Deputados dos partidos requerentes foram

	Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Comunista do Brasil (PC do B)	trabalho por prazo determinado)		projeto elimina o pagamento das horas extras, permitindo que se faça uma jornada semanal de até 60 horas sem a contrapartida das horas extras. Esse projeto deixa de financiar todo o Sistema NS", o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o orçamento do INCRA e as contribuições para o seguro por acidente de trabalho. Esse projeto cria a instabilidade nas relações de trabalho. Esse projeto desestimula o processo de aperfeiçoamento de formação profissional. Esse projeto retira instrumentos poderosos de distribuição de renda no País.	severamente críticos ao PL 1724/1996.
			Dep. Inácio Arruda (PCdoB-CE)	O argumento do Governo para a apresentação desse projeto é o de que ele, como uma varinha de condão, vai gerar emprego no nosso País, diminuindo o que chamamos de Custo Brasil a partir do custo da mão-de-obra. Ora, Sr. Presidente, o pagamento pela hora trabalhada no Brasil é um dos menores do mundo. Pagamos 2.5 dólares pela hora trabalhada neste País. Dizer que para ampliar as vagas no mercado de trabalho temos de retirar da legislação trabalhista conquistas importantes dos trabalhadores é querer ludibriar este Plenário.	
			Dep. Silvio Abreu (PDT-MG)	Sr. Presidente, o PDT entende que essa proposta coloca mais uma vez o Brasil na contramão da História. Mais uma vez tentam confiscar direitos dos trabalhadores conquistados muitas e muitas vezes por meio de grandes movimentos sociais, grandes mobilizações comunitárias	
1649	Partido Comunista do Brasil (PC do B)	Arts. 64 e 65 da Lei 9478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional.	Dep. Miguel Rossetto (Bloco/PT-RS)	Minha posição, a posição do Partido dos Trabalhadores, é que o substitutivo não responde a essas questões, não é capaz de construir uma nova regulamentação que assegure a autonomia do País na definição das políticas do setor petróleo e muito menos do fortalecimento da Petrobras. Esse substitutivo cria, de forma inaceitável, superpoderes para uma agência na-cional, sem que tenhamos tido tempo de	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI.

	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT) Partido Socialista Brasileiro (PSB)			<p>construir e consolidar um código de regulamentação da área do petróleo. Esse substitutivo fragiliza a Petrobras e permite sua privatização administrativa. Ele permite a exploração predatória de nossas reservas e, mais do que isso, permite que haja exportação do petróleo daqui retirado.</p> <p>No entanto, a proposta aprovada na Comissão Especial golpeia profundamente a Petrobras. Como foi dito, está-se fazendo a privatização da Petrobras por dentro. Isso é o mesmo que transformá-la numa Holding de papel. Sabemos, entretanto, que a alteração do conceito de jazida introduzida pelo relatório modifica o dispositivo constitucional, porque o texto menciona que jazida é o reservatório ou depósito já identificado e passível de ser posto em produção. Portanto, está claramente estabelecido que não serão consideradas jazidas as reservas ainda não descobertas. Isso é um crime contra a Nação brasileira. Por outro lado, cria-se a Agência Nacional de Petróleo, que esvazia completamente a Petrobras, que retira o papel do Estado na questão do petróleo sob o falacioso argumento de dar à sociedade o controle da Agência. Isso é piada.</p> <p>O que quer o Governo FHC? Quer competir na globalização ou vender aquilo que nos permitiria amanhã competir? Não, Sr. Presidente, Srs e Srs. Deputados. Na verdade, este substitutivo, emendado pela segunda vez, representa um ultraje, uma ofensa ao direito e à soberania do nosso País. (...)Sr. Presidente, apelo de peito insuflado e de coração genuflexo para os sentimentos patrióticos dos integrantes desta Casa, para que digam não ao substitutivo que trai, renega e sacrifica cada vez mais o povo brasileiro</p>	
1491	Partido Democrático	Dispositivos da Lei 9295/1996, que dispõe	Dep. José Genoíno (PT – SP)	Tratar essa matéria da maneira como estamos fazendo não é o caminho mais adequado para enfrentarmos a discussão	Os Deputados do partido se

	<p>Trabalhista (PDT)</p> <p>Partido dos Trabalhadores (PT)</p>	sobre os serviços de telecomunicações		<p>com base em normas sobre a relação do Estado com a iniciativa privada na área de telefonia celular.</p> <p>Em primeiro lugar, há o aspecto regulamentador do Estado e o aspecto fiscalizador, na própria concessão em si. Um outro aspecto é a relação das empresas estatais com as empresas privadas nesse processo. Aí vão ser exigidas do Congresso Nacional mudanças na função e no papel dessas empresas estatais, para que, em um processo de concorrência e parceria com as empresas privadas, não sejam elas submetidas a uma situação de subalternidade.</p> <p>Outra consideração, Sr. Presidente, é a relação com o capital estrangeiro. É claro que esta Casa já optou por uma relação de integração com o capital estrangeiro. (...) Para concluir, Sr. Presidente, digo que uma lei que diz respeito ao futuro do País não pode ser votada nas condições em que a Câmara está votando a regulamentação da telefonia celular. Por isso, nossa posição é contrária.</p>	manifestaram contra a lei, mas não manejaram os mesmos argumentos apresentados na ADI.
			<p>Dep. Silvio Abreu - (PDT – MG)</p>	<p>Hoje, o que pretendem é tão-somente uma regulamentação parcial, superficial, sem qualquer profundidade, para atender apenas àqueles segmentos mais lucrativos, àqueles filões da telefonia, sobretudo da celular. A regulamentação global, necessária e indispensável, imposta e exigida pela própria emenda constitucional, passa inteiramente despercebida, ela não é examinada, nem ao menos proposta.</p> <p>Sr. Presidente, Srs. Deputados, muito mais grave é a reverência total e ilimitada ao capital estrangeiro, que aqui haverá de se aportar para estabelecer o comando total, integral e inarredável de todo esse sistema da telefonia.</p>	
1485	Partido dos Trabalhadores (PT)	Lei 9292/1996 (dispõe sobre a remuneração dos membros dos	-	-	Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas

	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e das sociedades de economia mista federais).			Comissões, nos termos do art. 24, II, do RICD. Por isso, não foram proferidos discursos em Plenário.
1419	Partido Liberal (PL)	Dispositivos da Lei 9264/1996 (dispõe sobre o desmembramento e a reorganização da Carreira Policial Civil do Distrito Federal)	-	-	Não foram identificados discursos dos parlamentares do partido
1393	Partido dos Trabalhadores (PT)	Lei nº 9163/1995, que autoriza a criação de subsidiárias da ELETROBRÁS	Dep. Fernando Ferro (PT-PE)	“(...) esta Casa tem para apreciar projeto de lei que nos foi encaminhado com uma exposição de motivos que tem menos de dez linhas e refere-se a um patrimônio em tomo de 6,6 bilhões de reais que evidentemente será alvo de um processo de venda. Como se espera procedimento que tenha o mínimo de seriedade, esta Casa se debruça sobre este projeto e procura compreender o que está embutido em seu conteúdo. A declaração prestada há pouco pelo Deputado José Carlos Aleluia de que a iniciativa do Governo visava sanear uma parcela da Light para permitir um processo de privatização, fala por si só. Trata-se do velho discurso que tem sido trazido para à sociedade brasileira sobre a importância do processo de privatização e que expõe um procedimento verdadeiramente absurdo: saneará uma em presa para permitir sua venda, enquanto o Estado, o cidadão contribuinte, arca com os prejuízos; a velha lógica de privatizar! o lucro e estatizar os prejuízos”.	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI

			Dep. Milton Temer (PT-RJ)	O PT do Rio de Janeiro chama a atenção dos Parlamentares, principalmente os do nosso Estado para o voto que darão hoje. Entregarão a Light para o sistema privado (a água que bebemos), sem que, em nenhum momento, tivéssemos discutido o controle regulamentador que existirá sobre essa empresa para que, caso fosse estatizado - isso foi dito explicitamente pelo bravo Ministro Shigeaki Ueki - evitasse a perda da qualidade de seus serviços. Evidentemente, com este encaminhamento, Sr. Presidente, o PT vota pela salvação do patrimônio e pela honra e dignidade do Rio de Janeiro. Vota "Não".	
1355	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Artigos da Lei 9100/1995 que preveem que o registro de candidatos deve ser proporcional ao tamanho da bancada na Câmara	Dep. Wilson Braga (PDT-PB)	Em que pese a urgência de se votar a Lei Eleitoral, uma vez que deverá estar sancionada antes do próximo dia 3 de outubro entendemos que sua aprovação, considerando-se os procedimentos contidos nos dispositivos autorizados pelo projeto (...) estimula a fraude, a corrupção e o desrespeito à Carta Magna (...).Entre os temas polêmicos contidos no projeto, destacamos os seguintes: a) manutenção dos limites de doações para a eleição presidencial e municipal em 2% da receita bruta das empresas ou 10% dos rendimentos de pessoas físicas, ensejará aos grandes empresárias, quer da construção civil, indústria ou comércio, o "patrocínio" de múltiplos de candidatos; b) questionável também é a desconsideração para os gastos de campanha quando parlamentares candidatos a prefeito poderiam utilizar-se da gráfica da Câmara ou do Senado para a impressão de material de campanha; c) há, ainda, a salvaguarda da quota de 20% de candidaturas femininas, que poderá vir a ser interpretada pelos Ministros do TSE como uma ingerência irresponsável de Lei Ordinária em matéria cuja definição caberia à Constituição federal; d) o retorno dos shows nos programas	Os Deputados do partido se manifestaram contra a lei, mas não manejaram os mesmos argumentos apresentados na ADI

				eleitorais; e) os partidos indicarem os mesários, cuja prática inviabilizará o controle e fiscalização das inúmeras fraudes que certamente advirão de tal prerrogativa; f) o fim da exigência dos candidatos declararem seus bens, brecha inconcebível, que permitirá a cooptação de candidaturas por grandes empresários com o escopo de lograr alcançar seus intentos pessoais ou corporativos; g) a permissão dos candidatos colarem material de propaganda eleitoral em áreas públicas, prática abominável que vínhamos tentando estirpar das campanhas, pois que suja e polui visualmente as cidades, entre outras.	
1354	Partido Social Cristão (PSC)	Dispositivos da Lei Federal nº 9096/1995	-	-	Não foram identificados discursos dos parlamentares do partido
1351	Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Dispositivos da Lei Federal nº 9096/1995	Dep. Agnelo Queiroz (PCdoB – DF)	Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o projeto que estamos discutindo é tão "democrático" que restringe a participação de vários setores da sociedade e a liberdade de organização partidária. Este projeto é tão "democrático" que não toca sequer no abuso do poder econômico nas eleições em nosso País. Pelo contrário, reforça o financiamento por empresas particulares, por pessoas jurídicas. Este projeto é tão "democrático" que restringe o acesso de vários segmentos da sociedade à televisão, privilegiando apenas os grandes partidos. Este projeto é tão "democrático" que o acesso ao Fundo de Participação Partidária, é garantido em apenas 1% àqueles que não atingiram os 5% de votos da cláusula de barreira, e em 99% aos demais partidos. Este projeto é um verdadeiro "samba do crioulo doido", pois impede as coligações partidárias nas eleições proporcionais, impossibilitando as coligações majoritárias em nível	Argumentos consentâneos com os apresentados na petição inicial da ADI

Partido Socialista Brasileiro (PSB) Partido Verde (PV) Partido Liberal (PL) Partido Social Democrático (PSD) Partido Popular Socialista (PPS)			nacional. Ele engessa todo o Brasil, como se a mesma coligação tivesse de ocorrer em todos os Estados da Federação, quando nosso País é heterogêneo e não comporta um tipo de ação como essa
		Dep. Padre Roque (PT – PR)	Um dos aspectos que mais me chama atenção é a cláusula de barreira, que, se aprovada da forma como está, vai fazer com que grupos e segmentos que têm realmente contribuído para a democratização deste País e para manter alto o facho da democracia no seio da população como um todo sejam alijados do processo eleitoral num futuro próximo. Gostaria de protestar neste instante contra a inclusão de tal item. O segundo ponto que gostaria de abordar neste instante é o de que estamos novamente dando um passo para trás em relação à fidelidade partidária.
		Dep. Matheus Schmidt (PDT-RS)	Todavia, há dispositivos que, a meu ver, não passariam por um exame acurado daquela Comissão [<i>de Constituição e Justiça</i>] quanto à constitucionalidade. Sr. Presidente, refiro-me, por exemplo, à exigência que se faz de registro do programa do partido tanto no Registro Civil quanto no Tribunal Eleitoral. Essa não é uma exigência constitucional. (...) Sr. Presidente, esse projeto de lei é profundamente antidemocrático, porque restringe onde não deveria restringir - ou seja, no tocante à liberdade que tem o povo brasileiro de se organizar em partido e de votar num partido(...). Por isso, a chamada cláusula de barreira é um absurdo, no regime democrático, e não deve prevalecer.
		Dep. Sérgio Arouca (PPS-RJ)	[O projeto de lei] tenta impedir exatamente o surgimento dos novos para a manutenção e cristalização dos atuais partidos (...). Em primeiro lugar, define-se um percentual de 5%, como se a democracia pudesse ser definida por porcentagem. Talvez amanhã um outro partido com eventual maioria passe isso de 5 para 10% e, quem sabe, mais adiante para 15%, até

				se chegar a um partido único. Definir a liberdade e a democracia por porcentagem, como o faz essa lei, mais que autoritarismo, é autoritarismo medíocre. Em segundo lugar, Sr. Presidente, essa história de proibir coligação é tratar partido político como débil mental. O que deveria ser o Fórum mais maduro' e consciente de uma organização partidária - ou seja, sua convenção - fica proibido pela legislação	
			Dep. Fernando Lyra (Bloco/PSB-PE)	Infelizmente, voto pela obrigação de votar; essa é uma posição inócua. Ninguém faz partido através de legislações casuísticas, a cada momento. Não é hora de se tratar de legislação, nem de código eleitoral. A hora é forte, sim, mas para uma reflexão. Tenho conversado com muitos companheiros, dentro e fora do Parlamento, e ninguém tem a consciência tranqüila do objetivo a ser atingido com essa legislação eleitoral. Portanto, o PSB vota pelo acordo, como não poderia deixar de votar, porque essa lei é inócua para não dizer irresponsável e inconsequente.	
			Dep. Fernando Gabeira (PV-RJ)	O projeto que está em discussão pensa num Brasil com grandes partidos nacionais; num Brasil que até sufoca a possibilidade de uma organização regional (...). Sr. Presidente, há outro ponto que é importante registrar: o projeto em discussão proíbe as coligações e impede que as mesmas se realizem Sr. Presidente, este projeto, se aprovado, será um atraso. Representará a morte de muitos pequenos partidos e, além disso, a morte da esperança dos grandes partidos, pois mostrará que realmente não há mais vida inteligente nos partidos brasileiros, porque eles decidiram que vão crescer antropofagicamente; que não se vão comunicar com a sociedade nem se abrir para ela (...).	

1312	Partido dos Trabalhadores (PT)	Artigos da Lei 9069/1995, fruto da conversão da MP 1027/1995, que dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional	Dep. Milton Temer (PT-RJ)	Sr. Presidente, vou encaminhar daqui, porque simbolicamente estamos trabalhando sobre um fato consumado e, evidentemente, existe um limite da operação política que não pode entrar no campo da tentativa do impossível. E a tentativa do impossível seria imaginar que, neste momento, a Casa votaria contra o Plano Real. Mas é fundamental deixar registrado, e para isso ocupamos esta microfona, o que já começa a ser pintado, a ser definido dentro do desdobramento deste Plano. Um plano fundado em dois eixos: uma taxa cambial irreal e uma taxa de juros insustentável em qualquer projeto de desenvolvimento sadio de uma nação.	A inconstitucionalidade arguida em sede de ADI foi meramente formal (a matéria deveria ser regulada em lei complementar). Contudo, os Deputados se mostraram contrários ao Plano Real em seus discursos, embora tenham deixado subentendido que sua oposição de nada adiantaria diante da ampla aceitação do Plano.
			Dep. Ivan Valente (PT-SP)	Sr. Presidente, o Congresso Nacional vota hoje o Plano Real, um ano depois de ser editado. E a primeira questão que temos de registrar aqui é, exatamente, a situação de marginalização em que o Congresso é colocado no processo de discussão dos rumos da economia nacional. Essa Medida Provisória foi 15 vezes editada e estamos aqui, hoje, para homologar e não para discutir, emendar ou colocar rumos na economia brasileira que, sem dúvida, atinge as condições de vida de trabalho de todo o povo brasileiro.	

ANEXO III

Questionário 1 – Advogados internos ou habituais

- 1) Para subsidiar a tomada de decisão a favor ou contra a propositura da ação, os órgãos intrapartidários geralmente produzem relatórios, memorandos ou atas ou a decisão é tomada de forma verbal?
- 2) A ideia de propor uma ação de controle abstrato de constitucionalidade em regra é oriunda de membros partidários ou é comum que o partido seja alertado por atores externos sobre a existência de controvérsia constitucional relevante?
- 3) A quem ou a qual órgão partidário compete a tomada de decisão acerca da propositura da ação?
- 4) Qual(is) o(s) critério(s) levado(s) em consideração para definir se o partido proporá a ação individualmente ou em conjunto com outras agremiações? Nos casos de ações propostas por diversos partidos em coautoria, há, em geral, dificuldade para o atingimento de consenso acerca dos temas a serem impugnados? Em caso afirmativo, tal fato tende a ensejar a desistência da propositura da ação?
- 5) Além da resolução de controvérsia quanto a constitucionalidade de leis ou atos normativos, quais os demais resultados almejados pelo partido com a propositura de ações de controle abstrato?
- 6) Em certos casos estudados, a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo partido posteriormente perdeu o objeto em virtude da edição de lei ou ato normativo que alterou ou revogou o dispositivo impugnado, eliminando o vício apontado na ação (p. ex, no caso da ADI 5627). Nesse sentido, seria possível afirmar que a propositura de ação de controle, em certas hipóteses, teria como um dos seus efeitos a provocação do Legislativo e/ou do Executivo e a aceleração da tomada de decisão sobre a controvérsia nela apresentada?
- 7) O momento (seja relativo ao calendário eleitoral, seja relativo ao cenário político) é considerado elemento decisivo na deliberação a favor da propositura de uma ação de controle abstrato de constitucionalidade ou, ao revés, os possíveis impactos futuros das

ações são mais relevantes (sobretudo considerando o longo tempo de tramitação e a impossibilidade de desistência)?

8) Previamente ao ajuizamento da ação de controle abstrato de constitucionalidade, os responsáveis pela tomada de decisão avaliam os impactos que referida ação terá sobre a opinião pública? Em caso afirmativo, seria possível apontar que é mais relevante ao partido o atendimento das pautas de seu eleitorado do que a representação dos interesses dos cidadãos como um todo?

9) Um dos efeitos das ações de controle abstrato é incluir o Supremo Tribunal Federal na discussão de tema antes adstrito à esfera política (dos Poderes Executivo e Legislativo). Nesse sentido, indaga-se se, previamente ao ajuizamento da ação, os responsáveis pela tomada de decisão avaliam os impactos que a ação poderá gerar nas relações institucionais entre os Poderes.

10) A quantidade elevada de ações de controle de constitucionalidade propostas por partidos políticos pode ser considerada um indício da insuficiência dos mecanismos de participação e de oposição à disposição dos pequenos e médios partidos no âmbito dos poderes políticos?

ANEXO IV

Questionário 2 – Advogados signatários de ações esporádicas

1.

De que forma ocorreu a aproximação com o partido político subscritor da ação?

2. (Responder “A” ou “B”)

A) Caso o contato com o partido subscritor tenha ocorrido por iniciativa sua ou da instituição a que pertence ou representa, indaga-se:

- (i.) Qual(is) critério(s) orientou(aram) a opção pelo partido subscritor? Além do partido que efetivamente subscreveu a ação, houve contato com outras agremiações?
- (ii.) Os membros partidários com quem foi estabelecido contato demonstraram ser relevante a congruência entre o objeto da ação e as pautas defendidas pela agremiação?
- (iii.) Houve alguma exigência ou condicionante apresentada pelos membros do partido político previamente à subscrição da ação?
- (iv.) A propositura da ação de controle de constitucionalidade era o único meio disponível para alcançar os objetivos almejados? Em caso negativo, por que se optou por essa forma de discussão do tema?
- (v.) Caso houvesse uma confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional cujas atividades fossem diretamente relacionadas com o tema discutido na ação de controle de constitucionalidade, seria preferível propô-la por intermédio destes ou haveria vantagem no ajuizamento da ação por intermédio de partidos políticos?

OU

B) Caso o primeiro contato tenha advindo dos membros partidários, quais motivos você considera que foram determinantes para sua escolha/de sua instituição para a elaboração da ação?

3.

Os dirigentes partidários ou os advogados internos do partido participaram do processo de elaboração da petição inicial (seja com a apresentação de ideias, seja colaborando com a redação ou ainda revisando a peça)?

4.

Além da elaboração da petição inicial, também ficou sob responsabilidade sua ou da instituição a que pertence o acompanhamento posterior da ação?

5.

A partir de sua experiência, você considera que as ações de controle abstrato de constitucionalidade são um instrumento indispensável de canalização do interesse público?

ANEXO V

Votações para a Câmara dos Deputados (1994 a 2014)

Partido ⁱ e ano de fundação ⁱⁱ	Ano das eleições	Total de eleitos ⁱⁱⁱ	Porcentagem de deputados eleitos ^{iv}
Partido Popular Socialista (PPS) 1992	1994	2	0,38
	1998	3	0,58
	2002	15	2,92
	2006	22	10,32
	2010	12	2,33
	2014	10	1,94
Partido Comunista do Brasil (PCdoB) 1988	1994	10	1,94
	1998	7	1,36
	2002	12	2,33
	2006	13	2,53
	2010	15	2,92
	2014	10	1,94
Partido dos Trabalhadores (PT) 1982	1994	49	9,55
	1998	59	11,5
	2002	91	17,7
	2006	83	16,17
	2010	86	16,76
	2014	68	13,25
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) 2005	2006	3	0,58
	2010	3	0,58
	2014	5	0,97
Partido Socialista Brasileiro (PSB) 1988	1994	14	2,72
	1998	18	3,5
	2002	22	4,28
	2006	27	5,26
	2010	35	6,82
	2014	34	6,62
Partido da República (PR) 2006	2010	41	7,99
	2014	34	6,62
Partido Social Democrático (PSD) 2011	2014	36	7,01
Partido Social Democrático (PSD) 1987-2003	1994	3	0,58
	1998	3	0,58
	2002	4	0,77
Solidariedade (SD) 2013	2014	15	2,92
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) 1997	1998	0	0
	2002	0	0
	2006	0	0
	2010	2	0,38
	2014	1	0,19
Partido Social Liberal (PSL)	1998	1	0,19
	2002	1	0,19

1998	2006	0	0
	2010	1	0,19
	2014	1	0,19
Partido Verde (PV) 1993	1994	1	0,19
	1998	1	0,19
	2002	5	0,97
	2006	13	2,53
	2010	13	2,53
Partido Progressista (PP) (2003) / Partido Progressista Brasileiro (PPB) 1995	2006	8	1,55
	1998	60	11,69
	2002	49	9,55
	2006	41	7,99
	2010	44	8,57
Partido Social Cristão (PSC) 1990	2014	38	7,40
	1994	3	0,58
	1998	2	0,38
	2002	1	0,19
	2006	9	1,75
Partido Humanista da Solidariedade (PHS) 1997	2010	17	3,31
	2006	2	0,38
	2010	2	0,38
	2014	5	0,97
Partido Trabalhista Cristão (PTC) 1990	2002	0	0
	2006	3	0,58
	2010	1	0,19
	2014	2	0,38
	1994	0	0
	1998	0	0
Partido da Mobilização Nacional (PMN) 1990	2002	0	0
	2006	3	0,58
	2010	4	0,77
	2014	3	0,58
	1994	4	0,77
	1998	2	0,38
Partido Republicano da Ordem Social (PROS) 2013	2014	11	2,14
Partido Republicano Progressista (PRP) 1991	1994	1	0,19
	1998	0	0
	2002	0	0
	2006	0	0
	2010	2	0,38
	2014	3	0,58
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) 1989	1994	58	11,3
	1998	99	19,29
	2002	70	13,64
	2006	66	12,86
	2010	54	10,52
	2014	54	10,52
Partido Social Democrata Cristão (PSDC)	1998	0	0
	2002	1	0,19

1995	2006	0	0
	2010	0	0
	2014	2	0,38
Democratas (DEM) / Partido da Frente Liberal (PFL) 1986	1994	88	17,15
	1998	105	20,46
	2002	84	16,37
	2006	65	12,67
	2010	43	8,38
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) 1981	2014	21	4,09
	1994	100	19,49
	1998	83	16,17
	2002	75	14,61
	2006	89	17,34
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) 1981	2010	78	15,20
	2014	65	12,67
	1994	30	5,84
	1998	31	6,04
	2002	26	5,06
Partido Liberal (PL) 1988-2006	2006	22	4,28
	2010	22	4,28
	2014	25	4,87
	1994	14	2,72
	1998	12	2,33
Partido Democrático Trabalhista (PDT) 1981	2002	26	5,06
	2006	23	4,48
	1994	34	
	1998	25	4,87
	2002	21	4,09
	2006	24	4,67
Partido Trabalhista Nacional (PTN) 1997	2010	27	5,26
	2014	20	3,89
	1998	0	0
	2000	0	0
	2002	0	0
	2006	0	0
Partido Social Trabalhista (PST) 1994-2003	2010	0	0
	2014	4	0,77
Partido Social Trabalhista (PST) 1994-2003	1998	1	0,19
	2002	3	0,58
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) 1995	1994	0	0
	1998	0	0
	2002	0	0
	2006	0	0
	2010	0	0
	2014	0	0
Partido Comunista Brasileiro (PCB) 1996	1998	0	0
	2002	0	0
	2006	0	0
	2010	0	0
	2014	0	0
Partido Ecológico Nacional (PEN)	2014	2	0,38

2012			
------	--	--	--

ⁱ O Partido Rede Sustentabilidade não consta na tabela porque só foi registrado em 2015, motivo pelo qual não participou das eleições para a Câmara dos Deputados entre os anos de 1998-2014. Os dois deputados atualmente integrantes da sigla (Miro Teixeira e João Derly) migraram para ela após sua criação, tendo sido eleitos por outros partidos.

ⁱⁱ Os dados relativos ao ano de fundação dos Partidos foram obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral no seguinte endereço: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>. Acesso em 20/08/2018.

ⁱⁱⁱ Fontes: Repertório Biográfico da 50ª Legislatura (1994-1999) e Câmara dos Deputados. Sítio eletrônico: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>. Acesso em 20/08/2018.

^{iv} Vale ressaltar que o número de eleitos levou em consideração apenas as votações para a Câmara dos Deputados, porém não reflete a representação do partido ao longo de toda a legislatura, que varia de acordo com as migrações partidárias.