

AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTAS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE O GOVERNO MICHEL TEMER (2016/2018)

Fernando Bueno de Castro¹
Doacir Gonçalves de Quadros²

RESUMO

A Constituição de 1988 resguardou com grande ênfase a importância dos partidos políticos no jogo democrático e os dotou de diversas prerrogativas e instrumentos para atuação salutar em prol da manutenção do sistema democrático. É em torno dessa premissa que o artigo é desenvolvido buscando identificar traços sobre a atuação dos partidos na abertura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao STF no governo presidencial de Michel Temer (2016/2018). O método adotado é de pesquisa exploratória-descritiva quantitativa sobre as 534 ADI propostas ao STF entre 2016 e 2018. Adotou-se também o uso da pesquisa bibliográfica sobre a literatura que trata a judicialização da política e da atuação das siglas como atores relevantes na solicitação da intervenção do Judiciário em dados assuntos. Dentre as conclusões observa-se que no período investigado 13% do total das ADI, isto é 70 foram propostas pelos partidos. Nesse montante destaque para as siglas com menor representação parlamentar no período que se mostraram mais atuantes no uso das ações judiciais. Os partidos de oposição ao governo federal usaram de modo enérgico da prerrogativa constitucional conferida, com elevado número de ADI o que sugere que as ações judiciais se colocam como instrumentos de estratégia política e eleitoral para os partidos de oposição marcar o lugar no governo.

PALAVRAS-CHAVE: partidos políticos; judicialização da política; ação direta de inconstitucionalidade.

¹ Centro Universitário Internacional (Uninter), [ORCID](#)

² Centro Universitário Internacional (Uninter), [ORCID](#)

THE DIRECT ACTIONS OF UNCONSTITUTIONALITY PROPOSED BY POLITICAL PARTIES DURING THE MICHEL TEMER ADMINISTRATION (2016/2018)

Fernando Bueno de Castro
Doacir Gonçalves de Quadros

ABSTRACT

The 1988 Constitution placed great emphasis on the importance of political parties to the democratic game and endowed them with several prerogatives and instruments for healthy action in favor of maintaining the democratic system. And it is around this premise that the article is developed seeking to identify traits about the performance of the parties in the opening of Direct Actions of Unconstitutionality (ADI) with the STF in the presidential government of Michel Temer (2016/2018). The method adopted is exploratory-descriptive quantitative research on the 534 ADI proposed to the STF between 2016 and 2018. It was also adopted the use of bibliographic research on the literature that deals with the judicialization of politics and the performance of the parties as relevant actors in requesting the intervention of the Judiciary in given matters. Among the conclusions it is observed that in the investigated period 13% of the ADI, which corresponds to 70, were proposed by the parties. In this amount, we highlight the parties with less parliamentary representation that were more active in the use of lawsuits. The opposition parties to the federal government energetically used the constitutional prerogative conferred, with a high number of ADI, which suggests that legal actions are placed as instruments of political and electoral strategy for opposition parties to mark their place in government.

KEYWORDS: political parties; judicialization of politics; direct action of unconstitutionally.

1 INTRODUÇÃO

No bojo do presente estudo intenta-se analisar o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos. Em conformidade com os ditames do Art. 2.º, VIII da Lei 9.868/99 e Art. 103, VIII da Constituição de 1988 foi conferido amplo espectro de atuação para os partidos, os quais, inclusive, são considerados legitimados universais para a propositura de ações diretas e que dispensam o requisito de pertinência temática para atuação. Sistemáticamente, em decorrência deste regime diferenciado, os partidos buscam utilizar a via do controle direto para fins de prevalência de seus interesses.

O propósito neste estudo é responder a seguinte questão: é possível traçar um perfil dos partidos políticos dentro do espectro situação e oposição ao governo e presumir sobre quais motivações os partidos adotam o uso das ADI para recorrerem ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF)? Testa-se a hipótese de que no período investigado os partidos que formam a oposição no Legislativo se logram com mais frequência da judicialização da política no tocante ao uso da ADI. Tal comportamento dos partidos da oposição pode ser entendido como decorrente de se colocarem como minoria no Legislativo e buscam o Poder Judiciário para intervir por meio do controle de constitucionalidade e da revisão judicial. Deste modo os partidos políticos agem estrategicamente na defesa de seus interesses no jogo político. O cerne da reflexão, portanto está em saber o que aproxima os partidos ao uso estratégico da judicialização da política por meio da ADI dispensa-se neste estudo em identificar como o STF reage ao ser chamado para intervir na relação entre os Poderes Políticos. O enfoque do presente estudo irá abarcar exclusivamente a presidência de Michel Temer (2016-2018) e explica-se a razão de tal fato em decorrência de limitação temporal.

Conforme estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), através do projeto Supremo em Pauta, de 1988 até 2016 foram propostas praticamente 1000 ADI pelas agremiações políticas, número este que seguramente se encontra defasado, ao se computar a atual conjuntura de pandemia da Covid-19 e elevada judicialização da política retomada a partir do impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e, posteriormente, da eleição em 2018 de Jair Bolsonaro. A escolha pelo período de 2016 e 2018 durante o governo de Michel Temer comporta diversos facilitadores, a saber: i) mandato relativamente curto; ii) comportou alta

polarização (posto ser de fácil constatação os seus adversários políticos); e, por último, iii) com larga utilização de processo eletrônico na Suprema Corte, o que, indubitavelmente, facilita o acesso e análise de dados, e como o objeto é justamente analisar o comportamento das siglas, esta é uma variável relevante e importante. Note-se que não se pretende debater se o papel e atuação do mandatário estavam corretos ou não, mas exclusivamente se a legenda que propôs a demanda agiu de forma consistente ou meramente utilizou o instrumento como forma de fazer oposição e se manter relevante no jogo político no governo e perante a opinião pública e seu eleitorado.

Esse artigo inspira-se por Alexandre Castro (2017) de que se identifica no Brasil uma falta na implementação de pesquisas quantitativas acerca das instituições do sistema de justiça. É nesse sentido que se optou aqui a adoção do método de pesquisa exploratória-descritiva quantitativa sobre as 534 ADI propostas a Suprema Corte no período entre 2016 e 2018 e que estão disponíveis para o acesso no portal on line do STF. Deste total de ADI, 70 foram enviadas pelas siglas partidárias ao STF e este será o número da amostra estudada nesta pesquisa. Adotou-se também o uso da pesquisa bibliográfica sobre a literatura que trata a judicialização da política e da atuação das siglas como atores relevantes na solicitação da intervenção do Judiciário em dados assuntos.

Para atingir o objetivo proposto a seguir reflete-se sobre as causas aventadas pela literatura acerca das ADI e os partidos e que refletem sobre o uso de ações judiciais pelos partidos brasileiros no jogo de poder democrático. Posteriormente parte-se para a análise sobre a atuação dos partidos no Legislativo enquanto atores políticos no governo Temer o que permitirá traçar um diagnóstico sobre o comportamento das legendas no manejo das ADI junto Supremo Tribunal Federal.

2 O GOVERNO MICHEL TEMER E A JUDICIALIZAÇÃO ATRAVÉS DE ADI

Para que seja possível verificar e efetuar diagnóstico mais preciso, deve-se ter em consideração a relevância das instituições formais e o reflexo destas no desenvolvimento de uma nação. No presente instante é efetuado enfoque no poder judiciário e o seu papel central e relevante como garante do crescimento do Brasil, gerando riquezas, impedindo abusos estatais e, principalmente, tutelando e

resguardando os direitos e garantias dos indivíduos e empresas como um todo, nos moldes propostos por Gico Júnior, Costandrade e Silva Júnior (2013).

Como bem definido pelos autores, nesse aspecto, o julgador nada mais é do que aquele que aplica as regras do jogo e se a qualidade de sua atuação for frágil e, conseqüentemente, ineficiente, é possível a ocorrência de significativos impactos na seara econômica e, por certo, na implementação de políticas públicas.

Igualmente, ao tratar da importância e pertinência da pesquisa em processos judiciais, Paulo Eduardo Alves da Silva (2017) reconhece que a quantidade de processos judiciais em âmbito nacional é gigantesca, trazendo farto acervo de dados, porém, da mesma forma, torna assaz complexa a coleta e sistematização, uma vez que um sem-número de documentos são apresentados nos processos, alguns, inclusive, “aparentemente pouco significativos” (Silva, 2017, p. 279).

Existem dois fatores determinantes para a escolha de documentos judiciais como fonte e objeto de pesquisa, sendo o primeiro o acesso aos autos e o segundo vem a ser a capacidade da fonte escolhida em fornecer informações para a pesquisa em tela. Dando continuidade, o acima mencionado autor reitera o argumento de que a análise de processos judiciais permite constatar quais tipos de disputas afloram no Judiciário, o que permite, em tese, “entender um pouco mais sobre a vida dos conflitos de interesses fora da Justiça, no tecido social” (Silva, 2017, p. 284).

E por que a análise é tão importante? Pois permite descobrir o comportamento dos atores envolvidos, a exemplo da atuação dos causídicos e dos magistrados e, até mesmo, como os demais setores da sociedade utilizam a judicialização. E, por certo, a análise dos documentos judiciais traz fartos elementos relativos à “estrutura e o funcionamento dos órgãos do sistema de justiça” (Silva, 2017, p. 284).

Os estudos existentes no país demonstraram que as legendas de oposição tendem a se utilizar da judicialização da política para fins de prevalência de seus ideais ou, até mesmo, somente marcar posição perante seus apoiadores (Barbosa, Carvalho, & Gomes Neto, 2010; Taylor, 2008; Taylor & Da Ros, 2008; Vianna, Burgos & Salles, 2007).

Portanto, o intuito do trabalho empírico é averiguar o comportamento das legendas durante a presidência de Michel Temer entre 2016 e 2018 e quais partidos se utilizaram com maior frequência do instrumento das ADI. Temer assumiu o

poder, passando a ser Presidente efetivo do Brasil e não mais interino durante o afastamento em 2016 da presidente Dilma Roussef. Apenas para fins de recorte temporal para a presente pesquisa, na data de 12 de maio de 2016 houve a assunção à função de presidente interino e em 31 de agosto de 2016 foi realizada a posse na condição de presidente da República.

O sistema pátrio, conforme será explicitado na sequência, permite simples utilização e manejo das ADI pelas agremiações partidárias, não comportando grandes ônus os riscos o insucesso nas medidas. Por certo que isto impacta na atuação dos grupos de pressão, assim como dos atores políticos na escolha de suas estratégias.

Oscar Vilhena Vieira alerta que em um prisma de constitucionalização abrangente e com largo espectro de competências e facilidade de acesso ao Supremo Tribunal Federal (STF), permitiu o surgimento de elevada litigiosidade constitucional. Em suma, “qualquer movimento mais brusco dos administradores ou dos legisladores gera necessariamente um incidente de inconstitucionalidade, que, por regra, deságua no Supremo” (Vieira, 2018, 135).

Esta afirmação pode ser corroborada com base em estudo conduzido por Luiz Werneck Vianna, Marcelo Baumann Burgos e Paula Martins Salles (2007). Os pesquisadores concluíram que a utilização indiscriminada do instituto “produz por si mesma um efeito judicializador, na medida em que provoca uma internalização do controle constitucional na produção normativa” (Vianna, Burgos, & Salles, 2007, p. 79). E, além disso, esta situação acarreta postura interventiva do Supremo Tribunal, que passa a julgar de forma reiterada contra decisões tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito federal.

Com base no estudo realizado pelo grupo de pesquisa Supremo em Pauta da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), pode-se dizer que o Partido dos Trabalhadores (PT) é uma sigla que sistematicamente utilizou as ADI, isto sem entrar na esfera de pertinência e uso político do instrumento, visto que desde a promulgação da Constituição até o final do ano de 2016, a sigla propôs praticamente duzentas demandas (Vieira, 2018), assim como é a que mais utilizou a via da ação direta no período abrangido no estudo.

Utilizando a mesma fonte de dados, evidentemente que durante os governos Lula (2002 a 2010) e Dilma (2010 a 2016) o PT deixou de ser um dos principais utilizadores do instituto, afinal detinham a presidência e o poder como um todo a nível federal, postura diversa da adotada, por exemplo durante o

governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), existindo uma proporção de propositura de ADI de mais de quinze vezes enquanto oposição. Nos governos controlados pelo PT, tem-se que o maior propositor de ADI foi o Democratas (DEM), seguido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Quanto ao período alvo do estudo e no recorte efetuado, é possível constatar que vinte e uma agremiações partidárias utilizaram da via da ação direta de inconstitucionalidade para fins de prevalecimento de seu posicionamento. Frise-se que neste aspecto não é efetuado juízo de valor quanto ao teor das ações e os atores que as manejaram.

Será explicitado no próximo tópico o percentual das ADI propostas pelas agremiações, e sua quantidade numérica, pontuando que houve a análise de todas as demandas propostas contra atos exarados pelo Governo Federal (Poder Executivo) e pelo Legislativo Federal. Nesse instante é trazida a listagem contendo as ações de controle concentrado propostas pelas siglas.

Tabela 1

Relação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de autoria dos partidos políticos durante o mandato de Michel Temer

PARTIDO	NUMERAÇÃO DAS ADI PROPOSTAS 05/2016 - 12/2018
Partido dos Trabalhadores (PT)	5551, 5687 , 5712, 5715, 5727, 5748, 5787, 5841, 5941, 5942 e 6006.
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	5553, 5599, 5668, 5680, 5716, 5809, 5901, 5915, 5970 e 6009.
Partido Social Liberal (PSL)	5567, 5749, 5756 e 5795.
Democratas (DEM)	5538 , 5947 e 5948.
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	5543, 5636, 5729, 5738, 5821, 5881, 5911, 5937, 5970 e 5993.
Partido Popular Socialista (PPS), atual Cidadania (CDN)	5708.
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	5862 e 6037.
Rede Sustentabilidade (REDE)	5685, 5709, 5808, 6044.
Podemos (PODE)	5759, 5922 , 6047 e 6048.
MDB	
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	5687 , 5769, 5846 e 6024.
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	5658, 5701, 5714, 5755, 5802 e 5884.
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	5980.
Partido Progressista (PP)	5526 e 5922 .
Patriota (PATRI), anteriormente Partido Ecológico Nacional (PEN)	5920.
Solidariedade (SD)	5526 , 5586, 5791 e 5933
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	5855.
Partido da República (PR)	5527, 5621.
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	5577.
Partido Verde (PV)	5538 .
Partido Social Cristão (PSC)	5526 .
PSDB	
Partido Social Democrático (PSD)	5619.

Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelos autores.

Pelo contexto no qual ocorreu o término do governo Dilma e ascensão de Temer à presidência, será assaz pertinente constatar se o PT, novamente relegado

à condição de opositor, agiu de forma a obstaculizar o novo governo como forma de punição ou se agiu de forma construtiva e programática, tendo pautado sua atuação de forma coerente e sistêmica. Principalmente pelo fato de, em mera leitura da listagem, ter-se que é o partido que mais propôs as ações no período estudado.

Por certo que essa postura envolverá a análise de atuação de todos os partidos enquanto atores políticos no governo Temer e permitirá traçar um diagnóstico mais preciso do tema, notadamente aqueles que se opuseram ao 37º Presidente do Brasil.

3 DISCUSSÕES CRÍTICAS SOBRE O PAPEL DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NO MANEJO DE ADI

Já foram realizados estudos quanto à atuação das legendas perante as Cortes como forma de estratégia política, afinal o custo político na propositura da demanda é relativamente baixo. Notadamente ao se constatar que na hipótese de ausência de êxito a agremiação não terá de arcar com ônus sucumbenciais nem com efetivo desgaste com seus apoiadores, haja vista que se trata de demandas que hodiernamente possuem tramitação pouco célere.

Ao se debruçar sobre o regime ditatorial de Vargas no Estado Novo (Constituição de 1937), Francisco Vianna (1939) já observara, em seu entender, erro histórico relevante adotado pelo constituinte pátrio. Isto porque teria ocorrido equiparação entre as agremiações partidárias brasileiras aos partidos políticos das grandes nações em que perduraria uma efetiva democracia, utilizando a Inglaterra e os Estados Unidos como paradigmas. Em suma, a mácula que parece persistir até os presentes dias, é o da ausência de efetivo programa real das siglas, tendo a atuação lastreada em meros programas formais.

Em princípio, não se pode ignorar o fato de que se trata de via de acesso limitado. A Constituição e a Lei 9868/99, que regulamenta o tema, trazem o rol de legitimados para a propositura das ADI, em seus artigos 103 e 2º, respectivamente. Possível constatar, de antemão, a deferência concedida às agremiações para fins de controle concentrado de constitucionalidade.

Não só isso: existe classificação doutrinária e jurisprudencial acerca dos legitimados ativos, existindo os denominados universais e os especiais, os quais precisam comprovar a pertinência temática entre a norma impugnada e suas atividades.

Utilizando como paradigma o julgado da ADI 1407 MC de relatoria do Ministro Celso de Mello, a Suprema Corte compreende que os partidos são legitimados universais, garantindo amplo espectro de atuação, tendo a Corte preceituado a Corte que as legendas que possuam representação no Congresso Nacional

[...] podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática. (Supremo Tribunal Federal, 1996)

É interessante o raciocínio formulado por Matthew M. Taylor (2008) ao se debruçar sobre o sistema brasileiro, preceituando que em diversas oportunidades o intuito não é o de obtenção de vitórias judiciais, mas, sim, preponderantemente, questionar as políticas públicas adotadas pelos governantes, conclamando a opinião pública a perceber eventuais ilegalidades cometidas proceduralmente, sem contar a tentativa de desmerecimento de políticas que necessitem de engajamento e/ou apoio majoritário. A conclusão é pontual e precisa, vez que (em tradução do autor) ao se “contestar a política no bojo das Cortes, por outras palavras, pode ser possível assegurar uma vitória política sem realmente alcançar uma vitória legal”³ (Taylor, 2008, p. 10).

Esta afirmação é corroborada por Cerqueira Neto, ao destacar que a

[...] pesquisa de Costa e Benvindo (2014) revela o elevado nível de litigância dos partidos, com baixo nível de procedência. Os dados sugerem o uso estratégico da judicialização pelos partidos menores, que combinam a

³ Traduzido pelos autores. No original: “*But actors on the losing end of policymaking may also use legal tactics even when they realistically see little hope of a legal win. Defeated policy players may litigate to cast doubts about policy, draw public attention to supposed procedural miscarriages, or otherwise discredit policies bearing majoritarian support. By contesting policy in court, in other words, it may be possible to secure a political victory without ever achieving a legal victory.*”

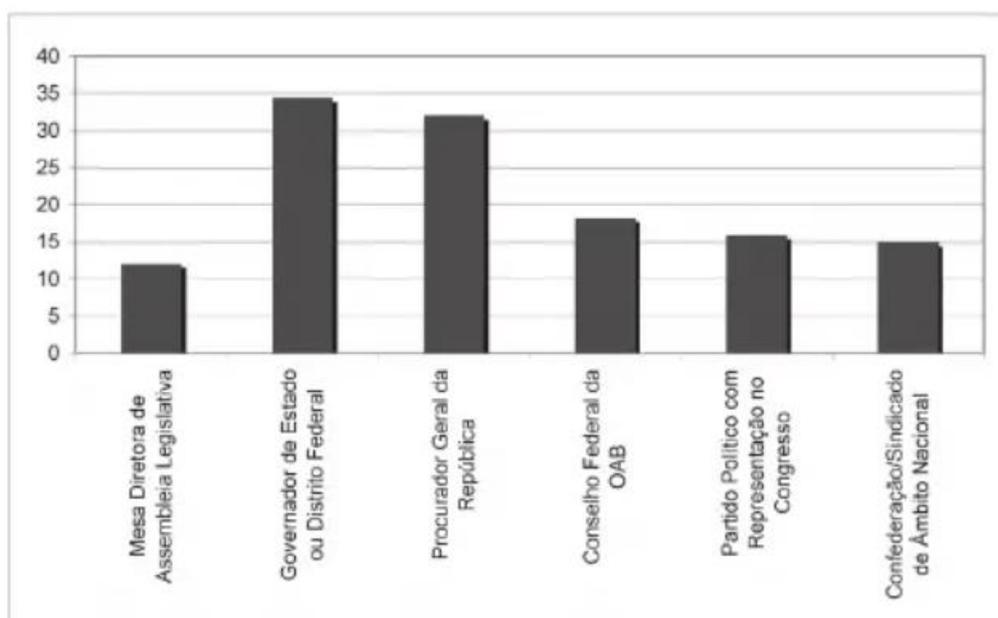
possibilidade de provimento provisório com uso estratégico do controle como mecanismo de pressão e visibilidade. Numa palavra: os partidos minoritários judicializam certas demandas para marcar posição e chamar atenção. (Cerqueira Neto, 2016, p. 72)

Em estudo clássico, Vianna, Burgos & Salles (2007) ressaltam que aspecto que merece atenção detalhada, “é a bolha de crescimento dos partidos considerados nanicos, que assumem um momentâneo protagonismo no cenário das Adins, especialmente entre 2000 e 2001” (p. 68). Este fato, inclusive, será analisado no bojo do próximo tópico.

Inclusive, estes não seriam os únicos estudos a comprovarem o baixo índice de êxito nas ações de controle concentrado envolvendo as agremiações,⁴ tendo Barbosa, Carvalho e Gomes Neto, constatado que o índice é próximo dos 15%, denotando que a utilização é muito mais política do que realmente lastreada em fundamentos eminentemente jurídicos.

Gráfico 1

ADI distribuídas com base nos legitimados para tal finalidade



Fonte: Barbosa, Carvalho e Gomes Neto (2010, p. 149).

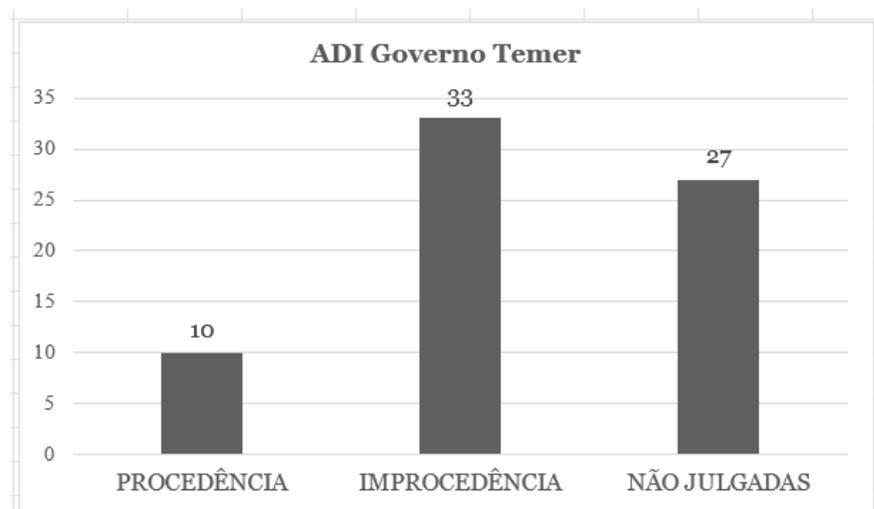
⁴ Apenas faz-se o necessário esclarecimento de que os autores focaram o trabalho atinente à legislação estadual e não federal.

Dados similares foram obtidos na pesquisa realizada por Fernandes (2019), que também destacou que “a maioria das decisões exitosas em relação aos partidos políticos estão relacionadas a interesses institucionais e conveniências político-eleitorais” (pp. 26-27).

Do universo analisado na presente pesquisa, é relevante constatar quantas ações diretas já foram julgadas e quantas pendem de julgamento, nos moldes do Gráfico 2.

Gráfico 2

Total de ADI propostas durante o mandato de Michel Temer e seus resultados (finalizados ou aguardando julgamento)

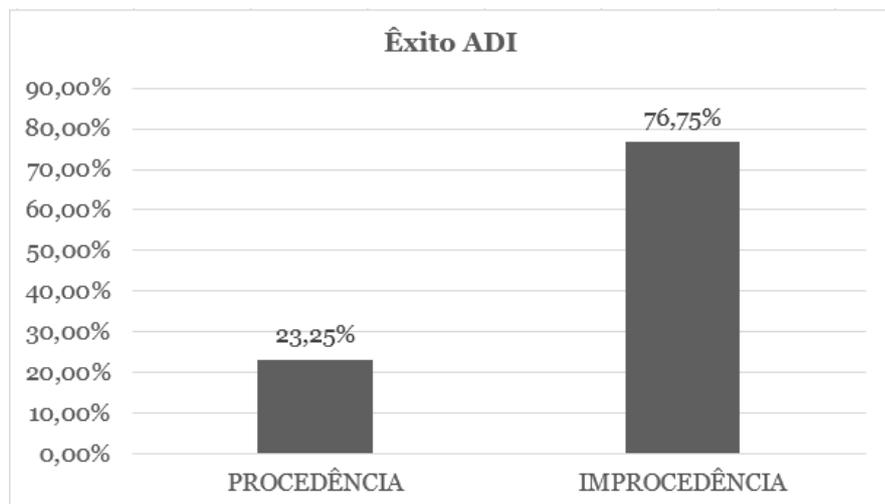


Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelos autores.

Continuamente, para fins de averiguar se a premissa trazida por Barbosa, Carvalho e Gomes Neto é sustentada anos após a apresentação de seus resultados, também é apresentado gráfico contendo percentual de êxito das ADI propostas. Ademais, para fins metodológicos, considerar-se-á a procedência parcial como êxito. Em que pese a legenda não ter obtido o resultado inicialmente almejado, houve prestação jurisdicional positiva. Foram excluídas deste cômputo as ADI que ainda não tiveram o seu julgamento finalizado, bem como as que não foram recebidas ou as que foram julgadas como prejudicadas, serão reputadas como improcedentes. Segue a representação gráfica:

Gráfico 3

Percentual de êxito das ADI propostas pelos partidos políticos durante a presidência de Michel Temer



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelos autores.

A utilização do instrumento, como forma de obstar políticas públicas e atos governamentais, não passou despercebida pelos integrantes do Poder Legislativo, o que pode ser verificado mediante a atuação do deputado federal Augusto Coutinho (Solidariedade-PE), o qual apresentou o Projeto de Lei 566/2021, que possui como intento limitar ao número de duas, anualmente, a quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade que as agremiações partidárias poderão propor. O tema aguarda análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), porém é assaz relevante observar a justificativa trazida pelo parlamentar, a saber:

Ocorre que muitas das questões governamentais e legislativas estão sendo levadas ao exame do STF por partidos políticos sem a necessária discussão no Congresso Nacional. E o que é pior: a elaboração e a execução de políticas públicas e a tramitação de proposições legislativas estão sendo paralisadas pela Corte Constitucional com base em decisões monocráticas (pelo Ministro relator) e provisórias, mas que se estendem por vários anos, prejudicando parcela significativa da população.

De certa forma, nestes casos, está havendo usurpação de competências basilares do Parlamento e do Poder Executivo pelo Poder Judiciário,

motivado por partidos políticos com baixa representação no Congresso Nacional.

Por isso, faz-se necessário que haja um filtro mínimo na proposição de ações constitucionais de controle concentrado por parte de partidos políticos junto ao STF, com vistas a evitar a multiplicação desnecessária de processos sem fundamentação jurídica mínima e a paralisação de atividades governamentais e legislativas legítimas. (Projeto de Lei n. 566, 2021)

Em que pese questionar à constitucionalidade ou não da proposta é pertinente ter ciência de que atores do jogo político já perceberam a utilização da Suprema Corte como um tribunal político e buscam eliminar este canal, tracionando as disputas para o âmbito do Parlamento.

4 APRESENTAÇÃO PRELIMINAR DOS DADOS COLETADOS NA PESQUISA

Feitos esses apontamentos iniciais passa-se agora para o propósito neste estudo que é responder a seguinte questão: é possível traçar um perfil dos partidos políticos dentro do espectro situação e oposição ao governo e presumir sobre quais motivações levam os partidos a adotar o uso das ADI para recorrerem ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF)? O levantamento de dados foi realizado junto ao site do Supremo Tribunal Federal, para fins de localização de todas as Ações declaratórias de inconstitucionalidade manejadas pelas agremiações partidárias. Ressalte-se que, propositalmente, visando atingir o escopo da pesquisa, foram excluídas as ADI manejadas contra atos estaduais.

O ponto de partida deu-se mediante a utilização da planilha disponibilizada pelo tribunal em sua página inicial, no campo “Controle Concentrado em Tramitação”,⁵ primeiramente com a pesquisa das demandas em trâmite. Posteriormente, fez-se a conferência numérica para que fossem evitados equívocos.

Exemplificando, quanto ao ano de 2016, a primeira ADI pesquisada foi a de número 5521 e a última a 5641 e assim sucessivamente para os demais anos, sendo

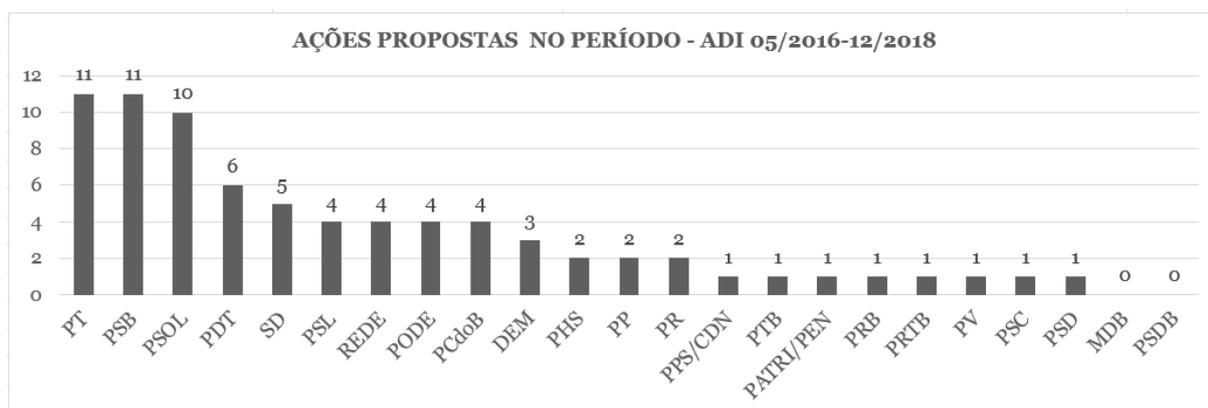
⁵ Informação disponível no site do STF. Recuperado em 6 de janeiro de 2022, de http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/adi_tramita%C3%A7%C3%A3o.xlsx

a última distribuída durante a gestão Temer a de número 6055. Portanto, no período alvo da presente pesquisa, foram distribuídas, ao total, 534 ações diretas de inconstitucionalidade, sendo 70 pelos partidos políticos. Tem-se, então, que do total desta espécie de ação específica para controle de constitucionalidade concentrado, pouco mais de 13% foram manejadas pelas agremiações.

A distribuição, em números absolutos, é a seguinte:

Gráfico 4

Quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelos partidos políticos durante o mandato de Michel Temer



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelos autores.

Para fins metodológicos, aponta-se que em determinados casos as legendas atuaram de forma conjunta. Porém, as ADI foram contabilizadas de forma unitária para cada uma das agremiações. Igualmente, houve o descarte de casos nos quais as siglas ingressaram nos feitos na condição de *amicus curiae*, vez que não provocaram a atuação jurisdicional, mas apenas aderindo à situação preexistente. Nem todas as ações foram manejadas contra dispositivos legais exarados enquanto Michel Temer ocupava a presidência. Entretanto, é possível constatar que parcela significativa dos dispositivos foram inseridos no ordenamento jurídico pátrio, ao menos, durante os mandatos de Dilma Rousseff entre 2010 e 2016. Também houve confronto com o banco de dados elaborado por Jeferson Mariano Silva (2018), o qual catalogou todas as ADI distribuídas no Brasil até o final do ano de 2017.

Igualmente para facilitar a mensuração de dados, tem-se que a coligação “Com a Força do Povo” era composta pelas seguintes siglas: PT, MDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS e PCdoB. Essa informação possui significado expressivo, posto

informar quais legendas compunham, originariamente, o núcleo duro de apoio à mandatária alvo do processo de *impeachment*.

Outro dado salutar é o das bancadas eleitas no pleito de 2014, o que permite mensurar a relevância e quantidade de eleitos por cada uma das legendas:

Gráfico 5

Deputados Federais eleitos em 2014 e a distribuição de eleitos conforme os partidos



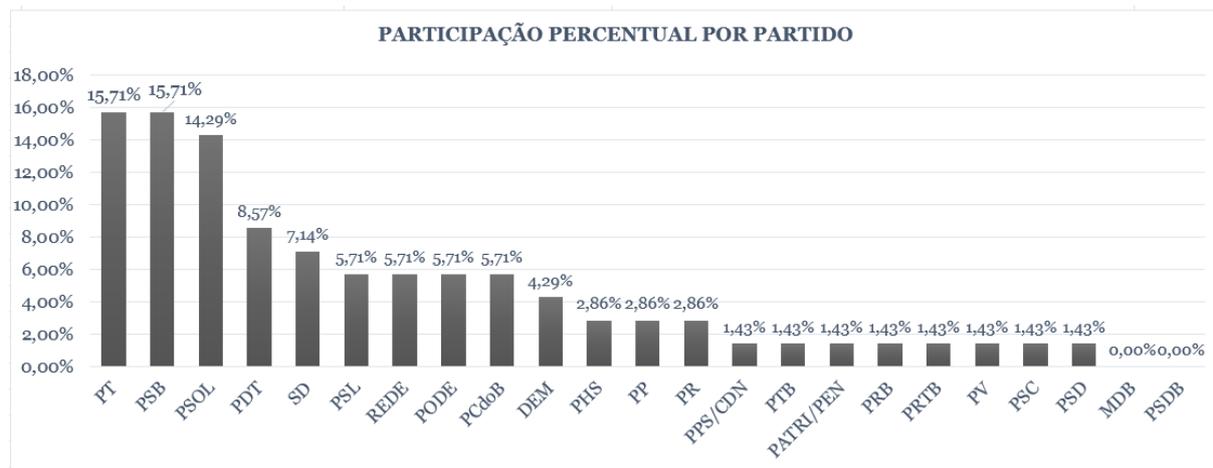
Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.⁶

Para uma leitura harmônica e confronto dos dados contidos no Gráfico 5, apresenta-se no Gráfico 6 o percentual de ADI proposta por cada agremiação no período alvo do estudo.

Gráfico 6

Distribuição percentual de ADI propostas conforme os partidos, durante o mandato de Michel Temer

⁶ Dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados em 26 de outubro de 2014. Recuperado em 7 de janeiro de 2022, de <https://www.camara.leg.br/noticias/443728-com-base-menor-novo-governo-dilma-ficara-mais-dependente-de-outros-partidos/>



Fonte: Elaboração própria, lastreado nos dados coletados pelos autores.

Tem-se que nem o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) nem o PSDB se utilizaram da via da ADI durante o governo Temer. O fato comporta singela explicação: i) o MDB vinha a ser justamente o partido do mandatário, não sendo lógico que a sigla demandasse contra atos por si mesmos efetivados e ii) o PSDB participou da base de sustentação do governo, o que também permite concluir que não iria contra atos de seus próprios pares.

Outro aspecto que chama atenção é o elevado número de ADI propostas pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro). O que pode ser explicado pelo fato de que desde o ano de 2017, após as delações premiadas realizadas pelos empresários Joesley e Wesley Batista, a agremiação expressamente declarou sua oposição ao governo Temer.⁷ Dentre os resultados coletados, também é possível observar que a REDE (Rede Sustentabilidade) propôs elevado número de demandas. Esta também não é uma surpresa, uma vez que a legenda externou sua oposição ao governo ainda antes do afastamento de Dilma Rousseff.⁸ Um adendo que merece explicação: parcela relevante dos parlamentares da REDE foram eleitos pelo PSB. Isto porque a legenda somente conseguiu registro em 2015 e o grupo capitaneado pela presidenciável Marina Silva integrou os quadros do PSB enquanto o registro não fora concedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Interessante constatar, ademais, que o PSL (Partido Social Liberal), apesar de ter elegido apenas um deputado federal em 2014, também se mostrou um litigante

⁷ Recuperado em 7 de janeiro de 2022, de <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/psb-troca-temer-pela-oposicao-e-quer-eleicao-direta/>

⁸ Recuperado em 7 de janeiro de 2022, de <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/nem-dilma-nem-temer-nova-eleicao-e-a-solucao>

expressivo. Note-se que antes da filiação do então parlamentar e presidencial Jair Bolsonaro em 2018, a sigla era considerada nanica, tendo encerrado a legislatura 2015-2019 com oito parlamentares tão somente em decorrência de mudanças realizadas pelos parlamentares nas denominadas janelas partidárias.

Portanto, de acordo com os dados aqui apresentados restou devidamente comprovada uma das características que compõe o perfil dos partidos que se utilizaram as ADI junto ao STF entre 2016 e 2018. No espectro situação e oposição são os partidos que formam a oposição se utilizam com mais frequência da judicialização da política para a prevalência de seus interesses. Pode-se creditar a explicação quanto ao posicionamento e comportamento das agremiações de oposição em virtude da ausência de maioria nas Casas Legislativas, forçando a busca do Poder Judiciário para prevalência de suas ideologias e interesses.

5 AS LEGENDAS E SUAS VINCULAÇÕES IDEOLÓGICAS: OS PARTIDOS POLÍTICOS EFETIVAMENTE AS SEGUEM EM SUA ATUAÇÃO?

No presente tópico buscar-se-á analisar outra característica presente ou não entre os partidos que recorreram à revisão judicial junto ao STF entre 2016 e 2018. Se as pautas defendidas pelas legendas no âmbito do judiciário realmente se coadunam com seus estatutos e conteúdos programáticos (bandeiras). Portanto, o intuito é o de demonstrar se persiste coerência entre o discurso apresentado aos eleitores e o efetivamente praticado, isto é, o dilema existente entre a relação representação política *versus* atuação no judiciário. Da mesma forma, também se pretende verificar se a ausência de conteúdo programático dos partidos políticos causa o enfraquecimento das legendas e conseqüentemente fragiliza a participação dos partidos políticos na formação do poder do Estado. O que acarreta deslocamento de parcela do poder político para o Poder Judiciário, o qual passa atuar de forma ativista em decorrência da inércia dos demais poderes, que atuam de forma ineficiente, como já demonstrado em tópico anterior. Além disso, a seguir intenta-se constatar se a atuação dos partidos políticos na propositura de ações reflete o seu conteúdo ideológico original ou se tão somente atende demandas de outra natureza (bandeiras de ocasião, nos moldes dos partidos *catch all*).

Em estudo de 2014, Alexandre Araújo Costa & Juliano Zaiden Benvindo já haviam constatado o fenômeno de cooptação das siglas na propositura de ADI, trazendo indícios de que a atuação destas não era programática:

Todavia, houve um grupo da mesma dimensão na defesa de interesses de grupos de pressão, especialmente de servidores e aposentados, em processos movidos pelo PDT, PT, PSOL e PTB, o que mostra que os partidos foram cooptados para a defesa de interesses de grupos específicos mediante a sua possibilidade e ajuizar ADIs. Além disso, praticamente metade das decisões de procedência foram ligadas à garantia dos interesses corporativos dos próprios partidos, em processos movidos por partidos dos mais diversos vieses ideológicos. Assim, resta claro que existe na atuação dos partidos uma grande participação corporativa, especialmente na defesa dos interesses dos próprios grupos partidários, mas também na atuação em nome de interesses corporativos de grupos que conseguem mobilizar a atuação partidária. (Costa & Benvindo, 2014, p. 71)

Cabe destacar que a doutrina compreende ser válida a estratégia de documentos partidários para fins de se obter conhecimentos mais precisos quanto às estruturas partidárias brasileiras (Ribeiro, 2013, p. 229). Por ser relevante, não se pode ignorar o fato de que parcela expressiva das agremiações partidárias não privilegiam uma real inclusão, mas sim garantem preponderância aos seus dirigentes e parlamentares, que ditam os caminhos a serem tomados, mesmo que contrarie anseios da base. Ressalte-se que nem todos os partidos políticos disponibilizam o seu programa de forma isolada (tanto no site do Tribunal Superior Eleitoral quanto em seus próprios sites) e que algumas legendas incluem tais diretrizes diretamente em seus estatutos.

Uma forma de analisar e compreender os dados levantados no presente estudo é o confronto e interpretação de pesquisas anteriores que abordaram temas correlatos. Matthew Taylor é pesquisador que estuda a política na América Latina, tendo, inclusive, vivido no Brasil e tendo realizado estudo sobre a utilização da via de controle concentrado pelo Partido dos Trabalhadores durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Naquela oportunidade o autor ressaltou o seguinte – em tradução livre –:

A utilização da ADIN pelo PT foi impulsionada por uma combinação dos objetivos táticos descritos no início. Primeiro, a utilização da ADIN foi rápida, e amplamente noticiada na imprensa, gerando um alarde considerável e traçando uma linha na areia, tornando claro que o PT tinha declarado a sua oposição à política e estava a combatê-la em todas as frentes disponíveis. Em segundo lugar, a ADIN ofereceu oportunidades razoáveis para atrasar a implementação da política. Embora a parte se tenha saído pior do que outros requerentes no jogo da ADIN, obteve injunções que atrasaram a implementação da política em cerca de uma das sete ações que apresentou (em oposição a uma em cada cinco injunções em todas as ADIN contra a legislação federal apresentadas durante o mesmo período).

O PT foi bem-sucedido em desativar a política ao ganhar com o mérito da ADIN apenas três vezes durante este período, o que o torna menos de um terço mais provável de ganhar do que outros requerentes, em média. Mas o simples fato de apresentar uma ADIN lançou dúvidas sobre as políticas governamentais, talvez não as desacreditando totalmente, mas certamente gerando dúvidas sobre a implementação e mantendo o tópico no olhar do público. Questionado sobre a razão pela qual o PT teve uma taxa de sucesso muito pior sobre a ADIN do que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um membro do corpo do partido observou a importância de manter a política em questão: “[procuramos] criar um fato político, gerar um tema e um debate” (entrevista ao autor). (Taylor, 2008, p. 95)

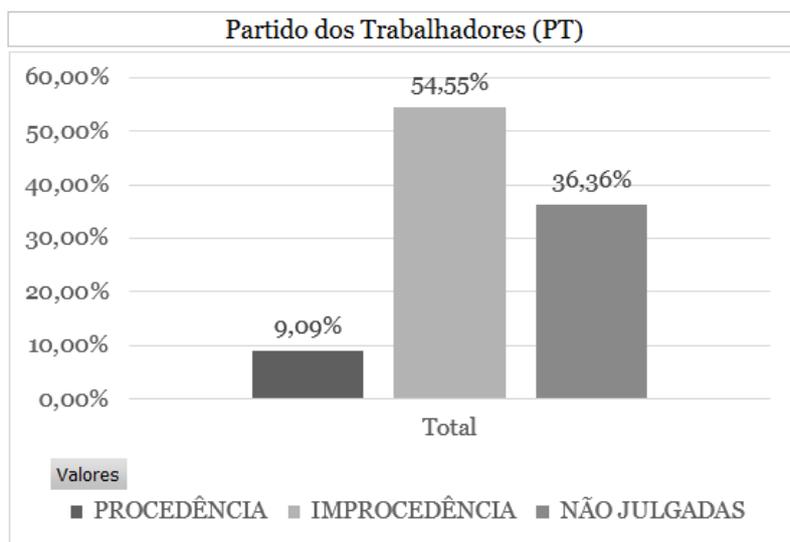
Com o objetivo de tornar a análise mais fluída, serão analisadas as ADI mais relevantes para o período abarcado. Para fins de abordagem, as disposições e congruências estatutárias serão analisadas de forma individualizada, com o fito de averiguar a validade e adequação da premissa estipulada por Taylor.

Pois bem, o Partido dos Trabalhadores, legenda dos antecessores de Michel Temer (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), foi a que mais propôs demandas no período estudado, com onze ao total. Naturalmente já se esperava uma atuação mais contundente do partido. Afinal, é a sigla da presidente que sofreu o processo de impeachment. Processo este, inclusive, que contou com maciço apoio do MDB, agremiação do então vice-presidente. Pelo elevado número de ações propostas, não serão analisadas todas de forma individual e pormenorizada, apenas alguns casos relevantes que permitam estimular o debate.

A premissa de Taylor, do reduzido índice de êxito é corroborada, tal qual os dados coletados indicam.

Gráfico 7

Análise percentual das ADI propostas pelo Partido dos Trabalhadores na gestão Temer, contendo a indicação de êxito, improcedência e demandas não finalizadas



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores, lastreado nos dados coletados na pesquisa.

À título ilustrativo, no âmbito da ADI 5715 foi trazida discussão similar à apresenta na ADI 5658 pelo PDT. Da mesma forma possui como relatora a Ministra Rosa Weber e ataca dispositivos alterados pela Emenda Constitucional (EC) 95, dentro do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A EC instituiu o Novo Regime Fiscal.

Não se adentra ao mérito se a atitude dos parlamentares foi adequada ou não, apenas verifica-se a pertinência para com o ideário da agremiação a que pertence(m). Denotando que um dos propósitos é pontuar a postura de oposição da sigla à Proposta de Emenda à Constituição (PEC), foi consignado o seguinte na proemial:

A situação fora de tal gravidade que após incluir uma Proposta de Emenda à Constituição em sessão extraordinária, o Sr. Presidente do Senado impediu que ela fosse discutida, cassando a palavra de parlamentar que se dispunha

a exercer seu direito à discussão da matéria, configurando grave violação ao devido processo legislativo.

[...]

Exatamente na esteira do alerta do eminente doutrinador a Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal, importa em grande ataque à luta pela efetivação dos direitos sociais insculpidos em nossa Carta Magna.

[...]

Contudo, não é o que se observa no presente caso, de tal sorte que o caminho até aqui percorrido está calcado na mais absoluta desconexão com a vontade popular, como apontam diversas pesquisas a respeito da popularidade do governo e do próprio parlamento, ambos implementando agendas derrotadas nas urnas em 2014 em disputada corrida eleitoral. (Supremo Tribunal Federal, 2016)

Por certo que o manifesto traz disposição no sentido de que a maioria da população almeja ter voz ativa e que não “esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes” (Manifesto de Fundação Do Partido Dos Trabalhadores, n.d.). Malgrado, a utilização política do instrumento é clarividente, ao buscar o caráter contramajoritário do Judiciário para fins de alterar decisão oriunda do Parlamento. O julgamento ainda não foi concluído até o presente instante.

A próxima ADI a ser estudada é a n. 5942, que combateu o Decreto n. 9.355/2018. O Decreto estabelece o procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás.

No desenvolvimento da proemial a legenda sustenta que o decreto possui como único objetivo “impedir a Plena Vigência da Lei n. 13.303/2016” (Supremo Tribunal Federal, 2018). Como é sabido, Michel Temer é catedrático em Direito Público, tendo sido, inclusive, feita citação da obra doutrinária de Temer (Elementos de Direito Constitucional) para fins de comprovação da inconstitucionalidade do Decreto e arguido que “a verdadeira razão de ser do Decreto n. 9.355 está em permitir que o Exmº Sr. Presidente da República possa prosseguir com sua Política

de Devastação da PETROBRÁS sem ser incomodado pela Justiça Federal”. (Supremo Tribunal Federal, 2018)⁹

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ação direta, por maioria, nos moldes do voto do Ministro Luiz Fux.¹⁰

Superado este aspecto, outra legenda do espectro de esquerda que foi assaz atuante no período é o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Um caso que merece atenção é o da ADI 5915, através da qual foi combatido o Decreto 9.288/2018, que estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. De antemão a agremiação frisou que sua atuação é política e forma de atacar política adotada por rival: “para o PSOL a Intervenção não é a solução para os graves problemas na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro” (Supremo Tribunal Federal, 2018) e, ainda, “as pretensões eleitorais do edito interventivo são nítidas e fartamente noticiadas” (Supremo Tribunal Federal, 2018).

Não se pode negar que o programa comporta a afirmação “o Estado brasileiro não garante o mais elementar direito à vida e à segurança. As instituições que segundo a Constituição e as leis servem para proteger o povo — a polícia, a justiça, o sistema penitenciário e o poder político — estão infestadas de máfias e corruptos” (Programa, n.d.), mas não é possível ignorar que a atuação se dá de forma eminentemente de forma a atacar frontalmente o governo do então presidente.

Em sede de decisão monocrática o Ministro Ricardo Lewandowski preceituou a ocorrência de perda superveniente do objeto, face já ter se esgotado o prazo estipulado para a intervenção federal. Essas situações indicam que o argumento trazido por Taylor permanece relevante e válido, com a utilização da via

⁹ Não se nega, de qualquer forma, que o manifesto da sigla preleciona que “O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país. As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem-estar da coletividade”. Recuperado em 23 de janeiro de 2022, de <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>

¹⁰ Em seu voto o Ministro trouxe as seguintes considerações: “A lei de que trata o dispositivo é justamente a Lei 9.478/96, que, no mencionado artigo 29, permitiu ‘a transferência do contrato de concessão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais’ sem exigir o procedimento licitatório. Assim sendo, ao afastar a necessidade de licitação quanto às operações de cessão de direitos de exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, o decreto não instituiu hipóteses de dispensa de procedimento licitatório. Nesses casos, já não havia obrigatoriedade de observância do procedimento licitatório disposto na Lei 13.303/16 e muito menos na Lei 8.666/93, porquanto a Constituição delegou a determinação à lei específica, que não exigiu. Diante da escolha legítima do legislador, dadas as especificidades desse tipo de operação, não há que se falar em inovação por decreto ou violação à separação de poderes, afastando as alegações de violação aos artigos 2º, 5º, II, 48, V, e 84, IV, da CRFB”.

do controle concentrado para manter evidência de pautas julgadas relevantes pelos partidos políticos, mesmo com reduzida possibilidade de êxito.

Um caso que merece análise é o do Partido Humanista da Solidariedade (PHS). Esta legenda não mais existe de forma autônoma, face a sua incorporação pelo Podemos (PODE) no mês de setembro de 2019. Enquanto atuante, propôs duas ações, quais sejam, as de número 5862 e 6037.

O Estatuto comporta normas assaz generalistas, a saber:

Art. 2º - Inspirado no Ensino Social Cristão, o PHS tem como princípios básicos:

I – A pessoa humana, criada por Deus e considerada nas suas inalienáveis dignidade e liberdade, é a protagonista, o centro e o propósito de toda ação política;

II – O destino universal dos bens da terra faz pesar sobre toda propriedade uma hipoteca social;

III – O bem comum, crivo sob o qual devem ser avaliadas as mais diversas situações, é o conjunto das condições concretas que visam permitir a todos os membros de uma comunidade atingir condições de vida à altura da dignidade da pessoa humana, e constitui o sentido essencial do Estado;

IV – A primazia do trabalho (pessoas) sobre o capital (bens materiais) rege a organização da economia;

V – A Solidariedade plena requer a presença de três fatores fundamentais: a Justiça (aliada à Legitimidade), a Liberdade, e o Amor Fraternal, sem os quais não se assegurará eficácia e perenidade à organização social. (Partido Humanista da Solidariedade, n.d.)

Veja-se que são bandeiras de fácil defesa e que privilegiam, em princípio, a dignidade da pessoa humana. Acerca da ADI 6037, esta alude à inconstitucionalidade do artigo 21 da Medida Provisória (MPV) 841/2018, e que alterou a Lei do Turfe e regime de apostas, notadamente proibindo sorteios e utilização de sistemas de loterias. Ao se efetuar o confronto entre o estatuto e a petição inicial é forçoso admitir pertinência entre as diretrizes partidárias e o objeto contestado. O caso é de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, tendo sido julgada prejudicada em fevereiro de 2019, em decorrência da perda superveniente de objeto, posto que a MPV não foi convertida em lei.

Quanto ao comportamento corporativo na atuação em juízo, é possível trazer o caso do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Trata-se de sigla propôs apenas uma demanda durante o período analisado. Vem a ser a ADI 5980, em julho de 2018, relatada pelo então decano da Corte, Ministro Celso de Mello. A ação possuía como intuito a declaração de inconstitucionalidade da redação do § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA). O objetivo seria obter a permissão de celebração de acordo, transação ou conciliação em casos de improbidade.

Destaca-se que não se trata de inovação legislativa recente, mas sim de redação assaz antiga. Não parece ser um anseio popular a medida, porém forma de resguardar a classe política em um cenário em que houve grande clamor popular pela punição aos agentes públicos como um todo. Outro aspecto que evidencia a ausência de interesse republicano no tema é o de que integrantes da agremiação são alvo de processos que investigam a ocorrência de atos ímprobos.

A jurisprudência do STF entende que o denominado ajuizamento tardio impede a concessão de medida cautelar, pela inexistência de risco na demora do provimento. Por essa razão, o relator negou o pedido de suspensão imediata da vigência do dispositivo legal.

Ao se efetuar o confronto entre a redação do estatuto partidário vigente à época, é possível localizar algumas diretrizes relevantes para o estudo:

Art. 2º. O PTB tem por finalidade:

[...]

II. Influir na orientação política nacional, estadual e municipal, mediante a organização do grupo social e a expressão da vontade popular;

[...]

Art. 3º. Para atingir seus fins, o PTB subordinar-se-á aos seguintes princípios fundamentais:

[...]

XII – prevalência dos direitos sociais e coletivos sobre os individuais;

[...] (Partido Trabalhista Brasileiro, n.d.)

A linha argumentativa de que a lei impede a eficiência administrativa ao não permitir a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos é frágil. Em análise superficial, a sociedade almeja a punição daqueles que não exercem o seu

múnus de forma adequada. Ao passo que a celebração de eventuais acordos pode ser encarada como forma de evitar as penalidades da LIA, notadamente a suspensão de direitos políticos, acarretando a inelegibilidade do agente político, o que parece ser o intuito da ADI.

Posteriormente, em decorrência de alteração da LIA pela Lei 13.964/2019, que passou a permitir a celebração de acordo de não persecução cível, a ação direta foi julgada prejudicada em abril de 2020, em decorrência da perda superveniente de objeto. O ministro reconheceu que a novel norma, na prática, acolheu a pretensão da agremiação. Conclui-se, desta forma, que o presente caso comporta ação defensiva por parte da classe política e não forma de atacar o presidente.

Outro caso que merece análise é o do Partido Ecológico Nacional (PEN), atualmente denominado Patriota (PATRI). O caso em comento é a ADI 5920, de relatoria do Ministro Luiz Fux. O objeto é a declaração de inconstitucionalidade do Art. 4.º da Minirreforma Eleitoral, através do qual foi concedida nova redação ao artigo 108 do Código Eleitoral (Lei 4.737/65).

Arguiu-se que a alteração de critérios de aplicação de quociente eleitoral em eleições proporcionais seria inconstitucional, trazendo a seguinte linha argumentativa:

A título de exemplo, nas eleições de 2014, de acordo com informação constante do C. Tribunal Superior Eleitoral, o quociente eleitoral no Estado de São Paulo foi de cerca de 314 mil votos, o que nos leva a conclusão de que um partido ou coligação que possua 100 (cem) candidatos para o cargo de Vereador, com votação nominal de exatos 20 (vinte) mil votos cada um, embora alcançasse cerca de seis vezes mais o limite do quociente eleitoral, não elegeria nenhum representante para a Câmara dos Deputados, o que viola frontalmente os princípios e lógica da democracia representativa, fundamento de nossa República.

Para corroborar com a desproporcionalidade da previsão, uma vez que o artigo combatido exige o limite mínimo individual de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, novamente, a título de exemplo, se a legenda lançar 10 candidatos medianos e todos eles alcançarem o limite individual mínimo exigido, a soma dos votos deles só será suficiente para eleger um único representante. (Supremo Tribunal Federal, 2018)

A priori, não se entrará no mérito da norma ser constitucional ou não, apenas será realizada análise dos fatos expostos. Por mais que o estatuto da agremiação partidária aborde ser um dos seus compromissos a “defesa incondicional da democracia” (Art. 3.º, I), parece ser caso de defesa de interesses pessoais partidários e não do sistema democrático em si. Explica-se: ao se analisar a tabela apresentada no tópico 2, Tabela 1, a legenda elegeu tão somente 02 deputados federais nas eleições de 2014. Em outras palavras, ciente de que dificilmente conseguiria atingir o mínimo de votação, o que impediria o seu crescimento.

Em seu voto o relator destacou que a norma inquinada tão somente resulta em “valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro” ((Supremo Tribunal Federal, 2018, 2020). Utilizou como um dos fundamentos que se trata de forma de eliminar a distorção causada pelos puxadores de voto e que a lei poderia ser compreendida como forma de correção de rumos do sistema, tendo havido o julgamento pela improcedência do pedido por unanimidade.

Quanto ao uso da ação direta para obtenção de retorno midiático e apoio popular é possível tratar do caso trazido pelo Partido Popular Socialista (PPS), atualmente denominado Cidadania (CDN). Em 23 de maio de 2017 foi distribuída a ADI 5708. A legenda judicializou tema de grande apelo político e social, a saber: a liberação terapêutica e medicinal da planta *cannabis*. Almeja-se a declaração da inconstitucionalidade de parcela da Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) e do Art. 334-A do Código Penal. A ação direta é relatada pela Ministra Rosa Weber, não tendo sido concedida medida cautelar.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, opinou pela procedência parcial da demanda, para fins de que a União e a Anvisa “editem regulamentação sobre o plantio da Cannabis com finalidade medicinal” (Supremo Tribunal Federal, 2018, 2019).

Concebe-se pertinência estatutária entre a atuação e o discurso da legenda, haja vista que a disposição interna preceitua que

Art.2º - O Partido se declara humanista, socialista e ambientalista, conceitos enriquecidos com a experiência dos movimentos operários e populares, resgatando a melhor tradição do pensamento marxista e do humanismo libertário. Por sua essência democrática e laica, o Partido exclui dogmatismos e sectarismos, e se concebe como um organismo aberto a

renovação das ideias e dos métodos, em um marco de respeito a pluralidade das concepções. (Partido Popular Socialista, n.d.)

Portanto, apesar de não atacar disposição exarada por Temer, a postura contrapõe o pensamento do governante, que se contrapunha à liberação de drogas *lato sensu*. A ADI sequer foi pautada até o presente instante, especula-se que em razão de seu conteúdo polêmico para parcela da sociedade. Apesar de ainda não ter havido o julgamento do feito, a legenda obteve expressivo capital político com a sua atuação, ao defender bandeira valorizada em diversos segmentos sociais e, inclusive, abertamente defendidas por outras siglas.

Continuamente, estuda-se a ADI 5922, proposta pelo Partido Progressista (PP) em parceria com o Podemos (PODE). Nesta ação o intuito foi objetar a constitucionalidade do parágrafo terceiro do art. 47 da Lei das Eleições (9.504/97), que teve redação alterada pela Lei 11.300/2006. O diploma objetado trata da divisão de tempo de propaganda eleitoral na televisão e rádio aos partidos, tendo sido proposta em março de 2018. O marco temporal é crucial para compreender a razão de ser da demanda: eventual acatamento de seus termos poderia se transmutar em benefícios no pleito de 2018.

Inicialmente, pelo decurso entre a edição da lei e a postura tomada pelas agremiações, vê-se que o alvo é a busca de interesses corporativistas das agremiações. A conclusão é adotada pelo fato de as agremiações terem requerido a aplicação dos critérios da Lei 13.487/2017, em outros termos, por terem bancadas expressivas, seriam beneficiadas com a aplicação de tais critérios.

Pela ausência de impugnação da totalidade das normas que regem a matéria (i.e., no parágrafo sétimo da mesma norma e ainda nos parágrafos 1º, 3º 4º da Resolução TSE 23.551/2017) a ação direta não foi conhecida. Tendo o relator Ministro Luiz Fux fundamentado sua decisão monocrática na ausência de interesse de agir.

Como exposto anteriormente, o Partido Social Liberal (PSL) é uma legenda que elegeu apenas um parlamentar em 2014, contudo propôs número considerável de ADI, quatro no total. A primeira foi a ADI 5567, em 29 de julho de 2016, a qual combate dispositivos da Lei 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas), em especial o Art. 2º, §§ 1º, 6º e 7º, assim como o § 14 do Art. 4º do mesmo diploma legal. A argumentação trazida é de que o tipo penal é impreciso e vago e de que obstrução de justiça não poderia ser tipificado como crime.

Um trecho da exordial (item 6.2.9) demanda análise pontual:

No cotidiano, se algum político mencionar o desejo de conversar com um Ministro do STF ou do STJ, isso provoca uma ilação que pode resultar inclusive, em certos casos, numa condução coercitiva ou mesmo na sua prisão! (Supremo Tribunal Federal, 2016)

O relator, Ministro Alexandre de Moraes apresentou voto pela improcedência do pedido, apenas aplicando interpretação conforme à Constituição. Todavia o processo se encontra paralisado desde junho de 2020, em decorrência de pedido de vista por parte do Min. Gilmar Mendes.

Vê-se que atuação, como em outras ADI já analisadas, demonstra atuação preponderantemente corporativa em prol da atuação da classe política. Nos ideais da agremiação tem-se que “o governo, os poderes locais e regionais, os órgãos, funcionários ou agentes dos poderes devem observar, respeitar e cumprir as normas jurídicas em vigor, tal como devem fazer os entes privados” (Partido Social Liberal, n.d., s/p). Sob esse prisma seria possível argumentar que a atuação é legítima, contudo, esta não seria a interpretação mais precisa.

Por derradeiro, a agremiação propôs em outubro de 2017 a ADI 5795, distribuída à Ministra Rosa Weber. Esta ação direta discute a constitucionalidade do Art. 16-C da Lei 9.504/97, inserido através da Lei 13487/2017. Através de tal inovação legislativa foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), popularmente conhecido como Fundão. A alegação é de que o tema deveria ser tratado mediante uso de emenda constitucional e não por meio de lei ordinária. Não apenas isso: os recursos destinados ao FEFC são retirados do orçamento público e destinados a pessoas jurídicas de direito privado.

O presente caso parece demonstrar situação na qual efetivamente ocorre judicialização como forma de atacar ato exarado por opositor, a saber:

Para contextualizar com precisão, a criação do FEFC não teria sido possível se o Congresso Nacional não tivesse, meses antes, aprovado e decretado, e o sr. Presidente da República, sancionado, promulgado e mandado publicar, a Lei nº 13.473, em 8 de agosto de 2017, especificamente o art. 12, § 3º, II. (Supremo Tribunal Federal, 2017)

Ao passo que se tratava de sigla nanica com apenas um deputado eleito em 2014, é curioso, apenas, observar que após o pleito de 2018, no qual a sigla elegeu a segunda maior bancada (52 deputados federais) e, atualmente, sendo a maior com 55 deputados federais, será justamente a maior beneficiária dos recursos advindos do FEFC nas eleições de 2022 (O Globo, 2021). O processo permanece concluso desde 31 de agosto de 2018, tendo a PGR apresentado parecer pela improcedência do pedido.

De base destas considerações, novamente é trazido outro excerto do entendimento de Taylor (2008), ao preceituar que “as boas chances de obter uma liminar, e as dúvidas levantadas por uma decisão pendente sobre o mérito de uma ADIN, também ajudaram a atrasar a implementação de políticas em alguns casos” (p. 96).

Isto permite deduzir que os partidos políticos utilizaram a via das ações diretas mesmo tendo conhecimento de que poderiam não ser exitosos, mas que poderia levar o tema a debate e atrasar a análise e/ou implementação de alguma política. Ademais, em muitas oportunidades houve a utilização do instrumento com o fito nitidamente corporativista, sem benefício direto em prol da sociedade, mas sim das próprias legendas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito neste estudo foi procurar traçar um perfil dos partidos políticos dentro do espectro situação e oposição ao governo federal e identificar quais motivações levam os partidos adotar uso das ADI entre 2016 e 2018 para recorrerem ao controle de constitucionalidade exercido pela Suprema Corte.

Diante do exposto ao longo do presente artigo, os dados levam a crer que existe forte cultura litigiosa no país, e que os partidos políticos são um dos atores relevantes para estimular esta prática. De forma sistemática as legendas buscam judicializar temas relevantes e que comportam grande destaque perante a sociedade, quer seja pela polêmica trazida quer seja por eventual mudança expressiva em questões basilares de determinado substrato social.

Igualmente, reiterando os pontos trazidos acima, em que pese não serem, em números absolutos e percentuais, os legitimados que mais se utilizam do instrumento da ação direta de inconstitucionalidade, os partidos políticos o

utilizam rotineiramente. Observou-se que entre 2016 e 2018 de um total de 534 ADI, 13% isto é, 70 foram propostas pelos partidos. É importante frisar, apenas, que consta que em diversos instantes a atuação dos atores partidários preceitua-se como forma de atacar opção do legislador ou do gestor, não contendo lastro, necessariamente, em anseios sociais robustos. Um dos aspectos da pesquisa buscou averiguar se a premissa de que os partidos de oposição se utilizam com maior frequência das ADI se mostrou positiva, com fácil constatação da hipótese. Os dados empíricos levantados neste estudo e em suporte das pesquisas anteriores efetuada sobre esse tema evidenciam tal situação. Quanto a este posicionamento e comportamento das agremiações de oposição pode-se atribuir como explicação a ausência de maioria nas Casas Legislativas, forçando a busca do Poder Judiciário para prevalência de suas ideologias e interesses.

Continuamente, ao se efetuar o confronto entre estatutos e conteúdos programáticos dos partidos e os temas trazidos à alçada do Judiciário via ação direta de inconstitucionalidade, através do qual se intentou verificar a existência de coerência entre o discurso apresentado aos eleitores e o efetivamente praticado, os resultados obtidos não comprovam diretamente esta relação. Isto porque restou nítido que por diversas vezes as agremiações atuaram de forma corporativa, não atacando, necessariamente, ato do governante para o descredibilizar, mas sim para defender interesses corporativos da agremiação ou de grupos que exerçam pressão interna na tomada de decisões partidária.

É uma constatação que parcela expressiva das agremiações pátrias comportam bases genéricas, que permitem, sem grandes constrangimentos junto ao seu eleitorado e filiados, a prática de posturas contraditórias. Por último, há casos nítidos de judicialização como instrumento de oposição, sendo que se verificam, principalmente, naquelas legendas que manifestam explicitamente seu antagonismo para com o governo do momento e, coincidentemente, tendem a ser aquelas que possuem programas e estatutos mais robustos e bem delineados. Neste interim está o entendimento de que os partidos políticos adotam a via das ações diretas para a judicialização mesmo tendo ciência de que poderiam não ser exitosos em seu objetivo. Porém, ao judicializar o partido poderia levar o tema a debate e atrasar a análise e/ou implementação de alguma política que ele se colocasse como contrário.

Nas demandas propostas, por exemplo, pelo PSB, é possível averiguar o elevado índice de insatisfação com as posturas governamentais, com a utilização

do Judiciário para atacar o então presidente Michel Temer. Por outro vértice, o percentual de sucesso da agremiação foi reduzido.

É interessante observar que diversas normas atacadas foram produzidas durante governos alinhados à esquerda, majoritariamente durante o mandato de Dilma Rousseff. Muito embora os dispositivos, hipoteticamente, já seriam maculados desde a sua introdução no ordenamento jurídico, as legendas que apoiaram os governos capitaneados pelo PT evitaram alegar a inconstitucionalidade naquele momento. Sugere-se que os envolvidos no jogo político aguardaram instante no qual seu(s) aliado(s) não mais detinha o poder para discutir a validade das normas.

À guisa de conclusão, também merece atenção o fato de que o percentual de êxito das agremiações partidárias na propositura de ações diretas de inconstitucionalidade permanece significativamente baixo. Todavia, em retrospecto ao estudo de Barbosa, Carvalho & Gomes Neto (2010), plenamente possível concluir que no período objeto da presente pesquisa a taxa de sucesso no manejo do instrumento foi ampliada.

REFERÊNCIAS

Barbosa, L. V. de Q., Carvalho, E., & Gomes Neto, J. M. W. (2010). *Rule of Law e qualidade legislativa: evidências do Supremo Tribunal Federal*. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, 47(186), 141-151.

Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 566, de 24 de fevereiro de 2021*. (2021, 24 fevereiro). Altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, para modificar os critérios que legitimam a proposição de ações de controle de constitucionalidade concentrado por parte dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Recuperado em 3 de janeiro de 2022, de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270786>

Castro, A. (2017). O método quantitativo na pesquisa de direito. In M. R. Machado (org.), *Pesquisar empiricamente o Direito* (pp. 39-82). São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito.

Cerqueira Neto, J. N. de. (2016). *Como pensam os ministros do STF? Direito, política e guarda da constituição no pós-1988* [Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Brasília].

Costa, A., & Benvindo, J. Z. (2014). *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541>

Fernandes, A. A. T. (2019). Emendas constitucionais e ações diretas de inconstitucionalidade no Brasil (1988-2016). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 5(3), 17-29. <https://doi.org/10.19092/reed.v5i3.280>

Gico Júnior, I. T., Costandrade, P. H. A. De C., & Silva Júnior, G. S. (2013). Panorama do Judiciário brasileiro: crise e números. In G. F. Ribeiro, & I. T. Gico Júnior (Coords.), *O jurista que calculava* (pp. 37-67). Curitiba: CRV.

Mariano Silva, J. (2018). *Jurisdição constitucional no Brasil (1965-2017)*. Harvard Dataverse.

O Globo. (2021, 17 de dezembro). Fundo eleitoral: Saiba quanto cada partido deve receber em 2022. *O Globo*. Recuperado em 18 de janeiro de 2022, de <https://oglobo.globo.com/politica/fundo-eleitoral-saiba-quanto-cada-partido-deve-receber-em-2022-25323514>

Partidos dos Trabalhadores. (n.d.). Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores. Recuperado em 23 de janeiro de 2022, de <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>

Partido Humanista da Solidariedade. (n.d.). Estatuto do Partido Humanista da Solidariedade. Recuperado em 23 de janeiro de 2022, de https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-phs-aprovado-em-10-2-2015/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-phs-aprovado-em-10.2.2015.pdf

Partido Popular Socialista. (n.d.). Estatuto do Partido Popular Socialista. Recuperado em 23 de janeiro de 2022, de https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-phs-aprovado-em-10-2-2015/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-phs-aprovado-em-10.2.2015.pdf

Partido Social Liberal. (n.d.). Nossos ideais. Recuperado em 18 de janeiro de 2022, de <https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais>

Partido Trabalhista Brasileiro. (n.d.). Estatuto do Partido Trabalhista Brasileiro. Recuperado em 22 de janeiro de 2022, de https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-ptb-de-26-11-2016-aprovado-no-tse-em-29-6-2017/@@download/file/Estatuto%20PTB%20de%2026.11.2016%20aprovado%20no%20TSE%20em%2029.6.2017.pdf

Programa. (n.d.). PSOL 50. Recuperado em 22 de janeiro de 2022, de <https://psol50.org.br/partido/programa>

Ribeiro, P. F. (2013). Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, 10, 225-265.

Silva, P. E. A. da. (2017). Pesquisas em processos judiciais. In M. R. Machado (Org.), *Pesquisar empiricamente o Direito* (pp. 275-320). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito.

Supremo Tribunal Federal. (1996). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1407*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037>

_____. (2017). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5715*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5203351>

_____. (2018). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5942*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5459537>

_____. (2018). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5915*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de abril de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5372424>

_____. (2018). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5920*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de janeiro de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5376074>

_____. (2017). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5708*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de janeiro de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5193491>

_____. (2016). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5567*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de janeiro de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5024825>

_____. (2017). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5795*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 22 de abril de 2022, de

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5290265>

Taylor, M. M. (2008). *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
10.11126/stanford/9780804758116.001.0001

Taylor, M. M., & Da Ros, L. (2008). Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, 51(4), 825-864. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400002>

Vianna, F. J. de O. (1939). *O idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Vianna, L. W., Burgos, M. T. B., & Salles, P. M. (2007). Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, 19(2), 39-85. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>

Vieira, O. V. (2018). *A batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras. E-book.

Fernando Bueno de Castro. Mestre em Direito (Uninter). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter). Membro Relator da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PR. Advogado militante.

Doacir Gonçalves de Quadros. Doutor em Sociologia (Universidade Federal do Paraná). Professor de Ciência Política e do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Coordenador do Grupo de Pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter).

Data de submissão: 19/05/2022

Data de aprovação: 09/05/2023