



Sociedade Brasileira de Direito Público

Escola de Formação

Monografia de conclusão de curso

O tempo como ferramenta de decisão no STF:

um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das
ações diretas de inconstitucionalidade

Aluno: Paulo César Amorim Alves

Orientador: Matthew M. Taylor

São Paulo

2006

Sumário

Sumário	2
1. Introdução	3
2. Metodologia	8
3. O STF no sistema político brasileiro	12
4. STF e judicialização da política	16
5. O tempo como ferramenta de decisão no STF	21
5.1. As matérias das ADINs	23
5.2. O julgamento das ADINs	28
5.3. Arranjo institucional da corte e tempos processuais de ADINs	31
5.4. As respostas do STF a diferentes esferas federativas	43
5.5. As respostas do STF a diferentes matérias	47
5.6. As diferentes decisões do STF e seus tempos processuais	52
5.7. O uso de liminares como meio informal de decisão	55
6. Conclusão	58
Referências	60

1. Introdução

Este trabalho propõe-se a um mapeamento dos tempos processuais do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade propostas entre 1990 e 1998, com a intenção de verificar a possibilidade de sua utilização como ferramenta de decisão. Para tal, tomo como contextos a dupla transição vivida pelo país na década de oitenta e a crescente judicialização de decisões políticas.

A Constituição de 1988 pode ser lida como um reflexo das mudanças políticas e econômicas vividas pelo país na década de 80. É comum referir-se a esse processo de mudança como uma dupla transição da sociedade brasileira, uma transição do contexto ditatorial iniciado em 1964 para um democrático; e, de um contexto em que a economia tinha como motor o Estado – *state-driven economy* – para um de liberalização, que toma o mercado como seu motor principal – *market-driven economy*.¹

Logicamente, nesse contexto de dupla transição, uma das preocupações da Assembléia Nacional Constituinte de 1987 – ANC – foi remodelar as instituições que compunham o Estado brasileiro, adequando-as aos novos contextos de liberalização econômica e democracia. Essa reforma institucional do Estado brasileiro seria o suporte que tornaria factíveis os objetivos explícitos e implícitos adotados pela referida Carta, principalmente no que tangia o fator democracia, na construção de um novo sistema político. Quanto ao tema da liberalização econômica, vale lembrar que essa reforma do Estado continua mesmo após a promulgação dessa Constituição através de emendas constitucionais, na tentativa de adequar o Estado a seus novos papéis: limita-se sua intervenção, retiram-se medidas nacionalistas em relação a investimentos estrangeiros no país, entre outras várias medidas.²

¹ TAYLOR, Matthew M. **Activating judges:** courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002. 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004. p. 4.

² ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição ou políticas públicas?: uma avaliação dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando L.; DURAND, Maria Rita Loureiro. **O Estado numa era de reforma:** os anos FHC. Brasília: Enap, 2002. *Passim*.

É possível, ao analisarmos muito do que foi feito em termos de definição de um novo sistema político e partidário na nova ordem constitucional, afirmar que, devido ao histórico marcante do autoritarismo e a sua proximidade temporal da constituinte, objetivou-se na ANC a criação de um Estado que opto por denominar hiperdemocrático.

Explico a escolha do termo: sob a sombra ainda presente de décadas ditadas por governos militares autoritários, buscou-se, na definição de um novo sistema político, a criação de mecanismos institucionais de freios e contrapesos que funcionassem como barreira a qualquer concentração de poder. No contexto pós-ditadura militar, não se falava na expansão de uma democracia já consolidada, mas sim na criação de uma nova democracia – e isso, em termos práticos, significou uma busca de quaisquer mecanismos que, identificados como democráticos, pudessem barrar uma nova guinada autoritária. O caráter hiperdemocrático da constituinte vem da adoção cumulativa de sistemas que, embora isoladamente pudessem ser vistos como democráticos, como multipartidarismo e presidencialismo, poderiam gerar distorções se combinados. Acerca dos problemas do modelo político-partidário adotado pela Constituinte de 1988, lembro a descrição de Lamounier:

[...] uma combinação contraditória de procedimentos, práticas e símbolos altamente plebiscitários e extremamente associativos. Plebiscitários no que diz respeito à legitimação popular da presidência e de outros gabinetes executivos. O associativismo prevalece em vetos mútuos e contrapesos nas esferas partidária, legislativa e federal, que acabam dando fortes incentivos à fragmentação, na claramente ilusória esperança de que os conseqüentes conflitos possam ser neutralizados ou superados pelo presidente, enquanto encarnação direta do “povo”.³

As conseqüências da adoção desse modelo político-partidário à governabilidade no Brasil após a promulgação da Constituição estão claramente

³ LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: The Hyperactive Paralysis Syndrome. In: DOMINGUEZ, Jorge I.; LOWENTHAL, Abraham F. **Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s.** Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996. *apud* TAYLOR, Matthew M. **Activating judges: courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002.** 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004. p. 75. (tradução minha)

de acordo com a descrição citada: devido à fragmentariedade dos partidos políticos e à conseqüente dificuldade de obtenção – e, na maioria das vezes, uma verdadeira ausência – de uma maioria legislativa que servisse como suporte às políticas adotadas pelo executivo – maioria essa necessária para que um chefe do executivo implemente seus planos de governo –, aumenta-se o uso de mecanismos como alianças e acordos políticos entre o Executivo e o Legislativo, configurando-se o que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão. O grande problema do presidencialismo de coalizão no caso brasileiro é a falta de publicidade com que são feitos os acordos e alianças que forjam essa maioria, o que leva a práticas como a troca de favores políticos – *logrolling*, a concessão sob critérios puramente políticos de cargos de chefia em ministérios, autarquias –, e, até mesmo à compra de parlamentares, como recentemente noticiou-se no escândalo político do mensalão.⁴

Em suma, a adoção desse sistema político-partidário, embora numa tentativa democrática de ampliar a representatividade do poder legislativo, levou a práticas não-democráticas e a crises de governabilidade nestes últimos 18 anos de vigência da Constituição brasileira. E é como resposta a esses problemas que surgem tentativas de uma reforma política, como a utilização da chamada cláusula de barreira nas eleições de 2006.

Outro exemplo do caráter hiperdemocrático da referida constituinte foi a adoção da chamada “comunidade de intérpretes”⁵ da Constituição de 1988, que legitima que diversos agentes questionem a constitucionalidade de leis e atos normativos das esferas estadual e federal diretamente no Supremo Tribunal Federal – STF. Dessa forma, além de um cenário partidário já tendente à fragmentariedade, insere-se nova possibilidade de veto para uma gama amplíssima de agentes das mais variadas esferas de interesses, sejam partidos políticos minoritários estendendo o debate político ao judiciário; governadores resguardando os interesses estaduais frente a leis federais; o chamado “mundo dos interesses”, compreendido pela atuação de entidades de classe e

⁴ FOLHA ONLINE; AGÊNCIA SENADO. Por 23 assinaturas, CPI do Mensalão chega ao fim. Folha Online. Folha de São Paulo, São Paulo, 18.11.2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73985.shtml>>. Acesso em: 25.11.2006.

⁵ WERNECK VIANNA, Luiz *et alii*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999. p. 48.

confederações que busquem defender seus interesses específicos no judiciário; além dos interesses de outros agentes legitimados, como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB –, que, embora tenha adquirido essa posição devido a sua forte presença histórica na luta pela democracia durante o regime militar, claramente não atua única e exclusivamente por interesses universais, já que representa, também, uma determinada classe de profissionais, com interesses definidos.⁶

Assim, insere-se o STF de forma direta no contexto da chamada judicialização da política, pesando para isso o fato de que a Constituição de 1988 traz em seu corpo um extenso rol de direitos individuais, coletivos, sociais e políticos que, embora louváveis, servem como fundamentação para o questionamento acerca da constitucionalidade de basicamente qualquer lei ou ato normativo.

No contexto do denominado presidencialismo de coalizão, o STF configura-se como um *locus* para a discussão, por parte de minorias, da agenda política formada pelo entrelace entre o Executivo e os partidos majoritários do Legislativo, funcionando, em última análise, como a força contra-majoritária do sistema político brasileiro.⁷

Tendo como pano de fundo os contextos de dupla transição da sociedade brasileira e de judicialização da política no STF, este estudo propõe-se a uma análise da atuação do tribunal no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade – ADINs –, principalmente no que diz respeito aos tempos processuais do tribunal. Busco, através de uma análise quantitativa dessas ações, detalhar a forma como o STF atua frente aos diversos interesses levados a discussão no tribunal. A intenção é, em suma, traçar um perfil de como funciona o tribunal sob a ótica do tempo, verificando se há uma tendência de procrastinação de algumas ações em detrimento de outras – seja essa

⁶ TAYLOR, Matthew M. **Activating judges: courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002**. 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004. *passim*

⁷ ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: IDESP, 1997. p. 51.

seletividade temporal verificada em relação a um determinado proponente ou a determinada matéria da ação.

Procurou, em resumo, verificar a possibilidade de utilização do tempo processual de ADINs como ferramenta de decisão no STF, seja apressando a decisão de certas ações, seja postergando a decisão de outras até a perda de seus objetos. Em termos estritamente jurídicos, pretendo chegar a um critério para a avaliação do tempo processual de forma objetiva, sob a perspectiva da garantia constitucional do devido processo legal. Parto, para isso, do pressuposto de que o processo deve atender a uma demora razoável, e de que essa demora pode ser objetivamente analisada a partir de uma idéia extremamente intuitiva: a idéia segundo a qual, para ser razoável, deve ser possível que a prestação jurisdicional atenda ao pedido de forma afirmativa ou negativa. A partir do momento em que se tem uma situação generalizada de processos que têm seus pedidos extintos pela perda de seus objetos, fere-se o devido processo legal, uma vez que a demora do processo não foi suficientemente razoável para que o pedido fosse ao menos avaliado em seu mérito.

O trabalho, no entanto, não se limita a isso, pois, para a construção de tal argumentação, vejo a necessidade de tecer uma imagem mais ampla do tribunal, buscando explicitar de forma mais clara o arranjo institucional sob o qual se desenvolvem tais práticas e, em última análise, enfocando o tribunal sob a perspectiva política que lhe foi delegada pela Constituição.

2. Metodologia

Explicitarei, neste item, as escolhas metodológicas feitas no decurso de minha pesquisa empírica de ADINs, com o fim de dar sentido aos números a que me referirei adiante, quando passar à análise das informações obtidas.

O tempo processual de um tribunal, como objeto de uma análise que se pretenda científica, traz consigo uma série de limitações. A primeira delas é a dificuldade de determinação *a priori* de uma média dos tempos processuais da corte em questão. Tal indeterminação torna impossível a definição segura de um recorte temporal, pois, uma vez que não se sabe quanto tempo demora em média o julgamento de determinada ação ou categoria de ação, não se sabe o quanto deve-se retroceder em seu recorte temporal, a fim de evitar a inclusão no estudo de ações demasiadamente recentes – que, pelo tempo de julgamento normal da corte, não tenham tido qualquer possibilidade de terem sido julgadas.

Com a referida impossibilidade de uma definição segura desse recorte, defini um retrocesso de oito anos⁸ para iniciar a coleta de dados, tomando como ações de possível análise, portanto, aquelas propostas entre 1988 e 1998. Caso, à medida que avançasse na pesquisa, já com os dados em mãos, constatasse, em um determinado ano, um aumento acima da média de ações ainda aguardando julgamento, seria forçado a retirar da análise as ações daquele ano.⁹

Definido esse necessário recuo temporal, decidi retirar da análise também as ações propostas nos anos de 1988 e 1989, com o intuito de limitar meu estudo aos dois primeiros governos plenamente democráticos do país, com presidentes eleitos diretamente por voto popular. Tal escolha se deu pela intenção que tenho de considerar o STF como uma instituição não unicamente jurídica, mas como parte integrante e participante do processo político do país.

⁸ Tal escolha deu-se primeiramente a partir de um estudo informal elaborado por Dimitri Dimoulis e apresentado em aula na Sociedade Brasileira de Direito Público em 17.05.2006, que, baseado na pesquisa dos tempos processuais das ADINs de número 2000 a 2099, chegou a uma demora média de 6 anos para decisão de mérito (informação verbal). Ampliei o recuo temporal em dois anos para evitar situações limítrofes – tratava-se de média, afinal.

⁹ Felizmente, tal constatação não ocorreu. Cheguei, ao longo da análise das ADINs que cataloguei, à conclusão de que a média do STF para julgamento de uma ADIN é de cinquenta e oito meses – quatro anos e dez meses. Dada essa demora, poderia até ter ampliado o recorte temporal deste trabalho – opção que não fiz em vista do curto fôlego desta monografia, que deveria ser elaborada, em sua totalidade, em quatro meses.

Dessa forma, conseguiria analisar a judicialização da política no STF em dois períodos extremamente diversos, sob a ótica política, na breve história da nova democracia do país: do problemático governo de Fernando Collor ao forte presidencialismo de coalizão de Fernando Henrique Cardoso.

Para o recorte temporal determinado, de 1990 a 1998, encontrei no STF mil setecentas e sessenta e cinco ações diretas de inconstitucionalidade¹⁰. Devido ao curto fôlego desta monografia, que teve um prazo de apenas quatro meses para sua elaboração, optei por definir, para o estudo dessas ADINs, uma amostragem de dez por cento do total encontrado.

Para o cálculo do número de ADINs a serem catalogadas, busquei manter-me sempre fiel à movimentação processual de cada ano, que, logicamente, variava. Para tanto, e para possibilitar a divisão da amostra, usei como base para cálculo da amostragem não o número total de ações propostas no recorte temporal determinado, mas o número de ações propostas em cada ano individualmente, arredondando sempre para um valor inteiro maior em caso de números não inteiros. Recorrendo aos dados disponíveis no site do STF, cheguei aos seguintes números:

Tabela 1¹¹ – Definição de amostragem

<i>Ano de proposição</i>	<i>Número de ADINs</i>	<i>Número de ADINs/10</i>	Amostragem
1990	255	25,5	26
1991	233	23,3	24
1992	166	16,6	17
1993	162	16,2	17
1994	197	19,7	20
1995	209	20,9	21

¹⁰ SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp>>. Acesso em: 06.08.2006.

¹¹ SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp>>. Acesso em: 06.08.2006.

1996	159	15,9	16
1997	204	20,4	21
1998	180	18	18
Totais	1765	176,5	180

Para a determinação das ADINs a serem estudadas, tomei como referencial o seu número de registro no STF. Fiz, para tanto, uso de uma ferramenta online¹² de geração de números randômicos autênticos¹³ para obter os 180 números necessários. Utilizando o intervalo entre a primeira e a última ação proposta em cada ano, solicitava a geração de uma série de n números randômicos, em que n correspondia ao número de ADINs compreendido na coluna "Amostragem" da Tabela 1. Em casos de repetição de números, requisitava um novo número compreendido naquele intervalo.

A partir desses números, iniciei a catalogação de uma série de informações do site do tribunal que considerei relevantes para a análise, constantes da página "Andamento processual"¹⁴ de cada ação. Tais informações foram: a data de entrada da ADIN no tribunal¹⁵; a matéria de que tratava a ADIN¹⁶; o tipo de lei ou ato normativo questionado; o requerente, segundo

¹² random.org – random integer generator". Disponível em: <<http://www.random.org/nform.html>>. Acesso em: 26.10.2006

¹³ Números randômicos autênticos são aqueles criados a partir da inserção de variáveis físicas – no caso da referida ferramenta, utiliza-se ruído atmosférico – a fórmulas de geração de números aleatórios. A utilização de um programa de computador que não utilize variáveis físicas para a geração desses números gera os chamados números pseudo-randômicos, que seguem, obrigatoriamente, uma fórmula matemática e são, portanto, previsíveis. Evitei a utilização de números pseudo-randômicos para evitar vícios ao gerar os números de minha amostragem, pois, dependendo da complexidade da fórmula matemática utilizada para gerá-los, esses números podem conter padrões definidos – o que era indesejável. Para uma explicação mais aprofundada de números randômicos autênticos e números pseudo-randômicos, ver o site "random.org – introduction to randomness and random numbers". Disponível em: <<http://www.random.org/essay.html>>. Acesso em: 06.08.2006.

¹⁴ STF. Acompanhamento processual. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acessos para catalogação entre 06.08.2006 e 15.09.2006

¹⁵ Fiz opção pela data de entrada da ADIN no tribunal em detrimento da data de sua distribuição, pois encontrei vários processos em que, antes da distribuição, havia julgamento monocrático de liminar pelo presidente do tribunal, o que, portanto, já demonstrava um início de movimentação processual prévio à distribuição do processo.

¹⁶ Para catalogação das matérias das ações, utilizei informações disponíveis tanto no ementário quanto na aba "Detalhes" da página de andamento processual da ação. No primeiro, geralmente encontrava, sob forma textual, os questionamentos acerca da constitucionalidade da norma e a matéria de que tratava. Na segunda, havia a listagem dos dispositivos legais questionados, que, nos casos em que a ementa não expunha a matéria, serviam ao propósito de catalogação. Sempre

grupos, em acordo com os incisos do artigo 103 da Constituição Federal, e individualmente; os requeridos; a data de abertura de vistas ao Advogado Geral da União, bem como a data de retorno do processo ao STF; a data de abertura de vistas ao Procurador Geral da República, bem como a data correspondente de retorno do processo ao STF¹⁷; datas iniciais e finais de pedidos de vista por parte dos Ministros; ocorrência de petição de liminar; tempo para julgamento da liminar¹⁸; decisão liminar; ocorrência de julgamento final¹⁹; tempo para julgamento final²⁰; e a decisão propriamente dita – se procedente, improcedente, procedente em parte, prejudicada, não conhecida ou de seguimento negado.²¹

É a partir desse suporte empírico que trabalharei nos próximos tópicos.

que possível – em casos de ADINs que questionassem normas da esfera federal – buscava comparar meus resultados aos de Taylor, em banco de dados de sua autoria disponível em: <<http://www.georgetown.edu/users/taylormm/ADINs.xls>>. Acesso em: 06.08.2006. TAYLOR, Matthew M. **Activating judges:** courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002. 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004. p. 465.

¹⁷ No caso de vistas ao PGR havia uma peculiaridade que me levou a adotar um segundo campo, em meu banco de dados, para o mesmo propósito. Ocorria que, em muitos casos, principalmente de 1990 a 1993, o processo era enviado à PGR e retornava sem o parecer requisitado. Era enviado então à AGU, de onde retornava com a devida manifestação, e posteriormente era enviado em segunda tentativa à PGR.

¹⁸ No caso específico de liminares, cabe a nota de que considereirei como data de julgamento a data em que o plenário do tribunal referenda a decisão monocrática. Para o cálculo de intervalos temporais de qualquer sorte, considerando que tinha datas iniciais e finais, utilizei a função DAYS360 do programa Excel, da Microsoft, que calcula o intervalo de tempo entre duas datas considerando um ano de 360 dias. Todo o meu banco de dados foi montado no referido programa. MICROSOFT. Microsoft Excel 2004 for Mac. Versão 11.3. Microsoft Corporation.

¹⁹ Refiro-me a julgamento final e não a julgamento de mérito por considerar também ações não conhecidas, cujo seguimento foi negado ou que houvessem perdido seu objeto e que, portanto, foram decididas, mas sem análise do mérito.

²⁰ No caso de ações pendentes, seu tempo será contabilizado de outra forma e considerado em separado. Tendo em vista que o fim do processo de catalogação das ADINs ocorreu no dia 15.09.2006, considerarei o tempo de pendência como sendo aquele compreendido entre o intervalo da entrada da ação no tribunal até o referido dia.

²¹ Devido à baixa representatividade numérica de julgamentos pela procedência em parte de ações, bem como da concessão em parte de pedidos liminares, agrupei esses julgamentos, respectivamente, aos julgamentos procedentes e às concessões totais dos pedidos de liminar. Uma vez que este estudo pretende analisar a atuação do STF quando intervém em políticas públicas estabelecidas por leis, tal agrupamento não é prejudicial a sua análise.

3. O STF no sistema político brasileiro

A construção do STF enquanto instituição política na Assembléia Nacional Constituinte de 1987 deu-se, de certa forma, em acordo com a seguinte descrição, de Habermas:

Após um século que, como nenhum outro, nos ensinou os horrores da não-razão existente, os últimos resquícios da confiança numa razão essencialista evaporaram-se. E a modernidade, uma vez consciente de suas contingências, cada vez fica mais dependente de uma razão procedimental, isto é, de uma razão que conduz um processo contra si mesma.²²

A idéia da condução, pela sociedade moderna, de um processo contra si mesma é claramente presente na construção do sistema político brasileiro inaugurado pela Constituição de 1988. Foi a partir dessa racionalidade de constrição e de limitação das possibilidades de ação que, no Brasil, construiu-se um sistema repleto de mecanismos de revisão de atos políticos.

Para que uma decisão política seja implementada através de uma lei, há uma infinidade de procedimentos e atores envolvidos. Há o sistema multipartidarista, que desfavorece a formação de um consenso na medida em que certos partidos numericamente expressivos têm o poder de barrar uma determinada lei; há a formação bicameral do Congresso, em que uma câmara tem o poder de vetar as leis aprovadas pela outra; há a necessidade de sanção do chefe do poder Executivo; há a possibilidade de submeter uma lei ao referendo popular; e, por último, há a possibilidade de que essa lei seja declarada inconstitucional pelo STF, se provocado por algum dos vários atores legitimados para a proposição das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Tal conformação do processo decisório político atende perfeitamente à tendência de valorização da razão procedimental verificada no século XX. Através de uma série de procedimentos necessários e do envolvimento de atores plurais nesses procedimentos, limita-se a ação autoritária de um agente singular ou de um pequeno grupo de agentes. Outros

²² HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre a facticidade e a validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2003. p. 12.

exemplos dessa razão procedimental apontada por Habermas seriam as diversas garantias processuais elencadas pela Constituição, que, em geral, dão sentido ao princípio, também constitucional, do devido processo legal. Para evitar arbitrariedades em julgamentos, estabelecem-se garantias de diversas ordens que conformem o trâmite processual e a decisão judicial. Dessa forma, um estudo dos tempos processuais do STF remonta a essa razão, que busca, justamente, evitar voluntarismos na condução de um processo.

Essa já mencionada multiplicidade de atores envolvidos no processo de decisão político, no entanto, pode ser abordada sob outro prisma que não o da teoria democrática. Analisando a governabilidade, como faz Tsebelis²³, chega-se à conclusão de que múltiplos agentes com o poder de vetar a implementação de decisões políticas levam ao que se chama de estabilidade das políticas públicas, o que, em última análise, se deve à dificuldade de implementação de uma nova política. A esses atores que possuem poder de veto na definição de decisões políticas Tsebelis dá o nome de *veto players*.

A situação brasileira poderia, em um primeiro momento, ser caracterizada como uma de extrema estabilidade de políticas públicas. Conforme apresentado, o sistema político brasileiro insere um número imenso de *veto players* em seu processo legislativo, e, seguindo a expectativa natural de que, quanto maior o número desses atores, maior seria essa estabilidade, chega-se à enganosa expectativa de manutenção do *status quo* legislativo brasileiro. Enganosa porque a relação entre o número de *veto players* e a estabilidade de políticas públicas não é necessariamente direta.

Há, primeiramente, a necessidade de análise do que Tsebelis chama de regra da absorção.²⁴ Segundo essa regra, deve-se considerar não só o número de agentes com poder de veto em um sistema político, mas também a proximidade/distância ideológica desses agentes ou dos interesses que defendem. Em termos práticos, no sistema político brasileiro, a consideração da regra da absorção leva à conclusão de que, embora a expectativa natural de um

²³ TSEBELIS, George. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002. *passim*.

²⁴ *Ibidem*, p. 12 e 26-30.

sistema multipartidarista fosse a de uma estabilidade de políticas públicas elevada, devido ao que se convencionou chamar presidencialismo de coalizão, o que ocorre é a absorção das preferências de diversos *veto players* pela agenda política presidencial, que, através de associações com partidos políticos expressivos no poder Legislativo, absorve-os para a aprovação de seus projetos. Essa absorção favorece a aprovação da agenda política do presidente, contornando a esperada dificuldade para a aprovação de medidas em um Congresso bicameral formado por múltiplos partidos com poder de veto.

A título de exemplo da absorção de preferências dos principais *veto players* do poder legislativo pelo executivo, cito o ativismo legislativo desse último poder. A freqüente aprovação de emendas constitucionais propostas pelo presidente, mesmo com a necessidade de anuência de sessenta por cento dos membros de cada câmara em duas sessões, e a facilidade e rapidez com que medidas provisórias são convertidas em leis pelo Congresso são exemplos dessa absorção.²⁵

Outro mecanismo de veto que caberia na análise do sistema político brasileiro seria a utilização de referendos populares, que, por serem praticamente ausentes na história do país e por serem aprovados pelo próprio Congresso – cujas preferências são absorvidas em geral pelo presidente, como sustentado acima –, dispensam uma análise mais cuidadosa.²⁶

Após esse exame acerca dos *veto players* realmente efetivos no sistema político brasileiro, resta-me a conclusão de que o STF, como fornecedor de *veto points*, ou seja, como fornecedor de *loci* para a atuação de uma série de *veto players*, torna-se o principal ambiente de discussão de políticas de um determinado governo. A “comunidade de intérpretes” estabelecida pela Constituição de 88 constitui, portanto, os *veto players* realmente efetivos do sistema político brasileiro, com a possibilidade real de afetar o processo decisório

²⁵ Cf. ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: IDESP, 1997. p. 50.

²⁶ Embora previsto em nossa constituição, durante a vigência da Carta de 88 o instituto do referendo foi utilizado uma única vez, em 2005, em consulta popular à proibição total de posse e porte de armas de fogo na sociedade brasileira. Cito-o por sua existência no sistema político brasileiro, na tentativa de elencar os possíveis *veto players* desse sistema. Tendo em vista seu caráter extremamente excepcional, no entanto, não me estendo muito em sua análise.

de políticas de governo no país. Resta saber, no entanto, como o STF reage a essa posição no julgamento de suas Ações diretas de inconstitucionalidade.

Restam, voltando a Habermas²⁷, duas possibilidades de análise do tribunal. A primeira, dentro da teoria habermasiana do agir comunicativo, leva em conta o discurso jurídico, baseado em argumentos – ou em uma “cultura argumentacional vazia”²⁸– que fundamentem as ações do tribunal. É com esse foco que trabalha a proposta de um estudo jurisprudencial substantivo das decisões do STF, visando a esmiuçar as racionalidades subjacentes à argumentação jurídica de cada ministro. A segunda possibilidade, que é a que escolho para desenvolver este trabalho, é analisar através de um enfoque institucional normas e comportamentos verificados no tribunal.

²⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre a facticidade e a validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2003. p. 50-75.

²⁸ Durante este ano de 2006, em minha participação nos trabalhos de estudo jurisprudencial do STF na Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, chegamos a conclusões recorrentes sobre o emprego de argumentos puramente retóricos nos acórdãos do tribunal, de forma a evidenciar o que Habermas chama de uma cultura argumentacional vazia – tais argumentos desenvolviam-se de forma circular, tautológica, muitas vezes fugindo à discussão concreta do caso questionado.

4. STF e judicialização da política

A inserção do judiciário e, mais especificamente, do STF em um contexto político parte, neste trabalho, da suposição de que essas instituições afetam, com suas decisões, políticas públicas. Devo salientar que, ao fazer referência a políticas públicas, faço-o com o sentido de políticas de governo em sentido amplo. Refiro-me a políticas públicas, portanto, como as diversas maneiras através das quais um determinado governo busca implementar suas escolhas – no caso, através de leis e atos normativos. Mais precisamente, pelo foco adotado neste estudo, busco verificar a maneira com a qual, ao analisar a constitucionalidade dessas normas, o STF afeta as políticas de um determinado governo e, principalmente, como atua ao fazê-lo. A esse processo de decisão judicial sobre políticas de governo dá-se o nome de judicialização da política.²⁹

O contexto político brasileiro é o que se pode chamar de ponto ótimo para a judicialização da política. Segundo Tate³⁰, há uma série de condições facilitadoras desse processo. Das condições levantadas pelo autor, algumas apresentam-se claramente no sistema político brasileiro – regime democrático, separação de poderes –; outras, no entanto, exigem análises mais aprofundadas.

A presença de políticas de direitos, como referidas pelo autor, é a primeira dessas condições³¹. Embora o caso da judicialização da política no Estado de Israel seja uma exceção clara a essa condição, uma vez que o país não possui uma Constituição escrita, verifica-se que, em países que possuam cartas declaratórias de direitos – *bills of rights* –, como é o caso do Brasil, facilita-se a

²⁹ Aqui devo registrar a diferença do conceito que emprego, quando falo em judicialização da política, do conceito elaborado por Tate e Vallinder em seus estudos. Os referidos autores consideram duas possíveis faces da judicialização da política. A primeira, e mais óbvia, é chamada *judicial review*, ou seja, a consideração judicial de decisões legislativas e executivas pelo judiciário, tendo como parâmetro a ordem constitucional. A esse primeiro tipo de judicialização os autores chamam *judicialization from without*. E é neste sentido que emprego o termo em meu trabalho. A segunda possibilidade de judicialização da política levantada pelos autores é a de adoção, nos poderes legislativo e executivo, de procedimentos *quasi* judiciais na tomada de decisões. A esta segunda face, os autores dão o nome de *judicialization from within*. Exemplos desse tipo de judicialização seriam a utilização de procedimentos semelhantes aos judiciais em processos parlamentares em CPIs e em processos administrativos. VALLINDER, Torbjörn. When the courts go marching in. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn *et alii*. **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995. p. 13-26.

³⁰ TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power? In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn *et alii*. **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995. p. 27-37

³¹ *Ibidem*, p. 29.

atuação do judiciário como assegurador do cumprimento desses direitos. No caso do STF, o extenso rol de direitos individuais, coletivos e sociais trazido pela Constituição, como já mencionado, serve em grande medida ao propósito de fundamentação constitucional das ações de controle abstrato de constitucionalidade.

Prosseguindo, a segunda condição para a judicialização da política a ser analisada é o uso das cortes por grupos de interesses e por grupos de oposição política³². A Constituição de 88, como anteriormente citado, criou a possibilidade institucional para esse uso, pois, de forma clara, ao definir a “comunidade de intérpretes” da Constituição, legitimou o uso do STF para a defesa de interesses específicos de certos grupos.³³ A própria jurisprudência do tribunal, ao estabelecer o requisito processual de pertinência temática para certos proponentes legitimados, confirma sua existência.

Há também, como condição facilitadora desse processo, a percepção popular das instituições responsáveis pela definição de políticas públicas³⁴. Em casos de descrédito dos poderes legislativo e executivo, como é o caso brasileiro, tende-se a uma valorização do judiciário como instituição respeitada e legítima para a tomada de decisões.

A única das condições facilitadoras levantadas por Tate para a judicialização da política que não é verificada no contexto brasileiro é a existência de instituições majoritárias ineficientes³⁵. O governo de coalizão brasileiro parece resistir a uma afirmação contrária, uma vez que as alianças que forjam as maiorias necessárias para a aprovação de leis no Congresso garantem a eficiência dessas instituições na definição de políticas públicas.³⁶

³² TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power? In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn *et alii*. **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995. p. 30.

³³ Para uma análise aprofundada sobre a utilização do STF por grupos de interesses, ver TAYLOR, Matthew M. **Activating judges: courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002**. 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004. p. 247-330.

³⁴ *Op. cit.*, p. 31.

³⁵ *Op. cit.*, p. 31.

³⁶ Acerca da eficiência do Executivo na definição de políticas públicas e da relação entre esse poder e o legislativo nesse contexto, ver FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora/Fapesp. 1999.

O principal fator de meu estudo sobre o modo de atuação do STF frente às políticas de um determinado governo é o fator temporal. A importância da análise dos tempos processuais do STF surge da constatação de que o tempo influi nas decisões do tribunal, principalmente porque, devido a uma demora excessiva, uma determinada ação pode perder seu objeto – e, de fato, como demonstrarei de forma mais aprofundada adiante, não é incomum que isso aconteça.³⁷

Tal análise retoma o conceito de razão procedimental, anteriormente citado. O respeito às normas processuais relativas à definição da pauta de um tribunal e relativas aos tempos processuais de determinados atos é a manifestação dessa razão, da legitimação dessas decisões pelo respeito aos procedimentos legais determinados.

Para tal exame do STF, tomo como perspectiva não os ministros e suas escolhas individuais, mas o tribunal como instituição – e fazendo-o, surge a necessidade de explicar o porquê de minha escolha, principalmente pelo fato de que este trabalho faz parte de uma iniciativa maior, da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, cujo foco é, prioritariamente, o estudo jurisprudencial substantivo das decisões do tribunal. Explico aqui, portanto, as razões de minha dissidência metodológica desse projeto.

A escolha pelo modelo institucional de análise do tribunal vem responder, principalmente, a particularidades do objeto que escolhi estudar prioritariamente, o tempo. Para entender-se a maneira como o STF lida com o tempo processual de suas decisões, é necessária uma análise das normas que conformam o comportamento dos ministros em seu processo decisório, sejam elas formais ou informais³⁸. Ao contrário da análise jurisprudencial substantiva, que leva em conta os argumentos dos ministros em suas decisões, atentando para dissensos, desvios argumentativos e racionalidades subjacentes à decisão, o objeto que escolhi exige um estudo da burocracia envolvida no processo decisório, e essa

³⁷ Como veremos adiante, do universo de 180 ADINs pesquisadas, 51 – ou 28,33% do total – tiveram seu julgamento prejudicado por perda de objeto.

³⁸ CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. Beyond judicial attitudes: institutional approaches to Supreme court decision-making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. **Supreme court decision-making: New institutionalist approaches**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999. p. 1-15.

burocracia não se limita unicamente aos comportamentos de ministros e a suas atitudes frente às normas que definem sua atuação no tribunal³⁹. Como exemplo, cito a necessidade, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, de abertura de vistas do processo ao Procurador Geral da República – PGR – e ao Advogado Geral da União – AGU – para que se manifestem acerca dos temas. E há ainda a necessidade de que os ministros peçam informações às autoridades responsáveis pelas normas questionadas. Tais procedimentos entram no que chamo de burocracia do processo decisório do tribunal, afetando diretamente a demora para a prestação jurisdicional.

Além da já citada burocracia, fatores que não poderiam escapar à análise deste trabalho seriam as competências do tribunal, que, determinadas constitucionalmente, definem exatamente o que chega à corte e, por conseqüência, os motivos de sua sobrecarga processual – sobrecarga essa que, de forma clara, é mais um dos fatores a serem levados em consideração quando busca-se estudar o tribunal sob a ótica do tempo.

De forma geral, a hipótese que defendo é a de que a conformação e a estruturação institucionais do tribunal definem certos comportamentos e formas de ação racional, baseada em possibilidades, custos e benefícios – comportamentos esses tanto dos ministros, que ao votarem escolhem estratégias e meios através dos quais possam expressar suas vontades, preferências e ideologias⁴⁰, quanto de agentes político-jurídicos que orbitam o tribunal, sejam eles participantes diretos da burocracia decisória – como AGU e PGR – ou provocadores dessa burocracia: a referida “comunidade de intérpretes” da Constituição. A intenção deste trabalho, portanto, é demonstrar, através de um estudo empírico quantitativo de uma ampla base de ADINs, a maneira como esses agentes utilizam as prerrogativas institucionais do tribunal a seu favor. Tomo novamente, como pressuposto para tal, a ação racional desses agentes frente às normas institucionais do tribunal.

³⁹ CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. Beyond judicial attitudes: institutional approaches to Supreme court decision-making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. **Supreme court decision-making: New institutionalist approaches**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999. p. 1-15.

⁴⁰ Como exemplo desse comportamento, cito uma declaração do ministro Marco Aurélio à revista *Análise Justiça*: “Primeiro idealizo a solução mais justa. (...) Só depois vou buscar apoio na lei.” EDERLYI, Maria Fernanda. O senhor “voto vencido”. **Análise Justiça**. São Paulo, 2006. p. 99.

Uma dessas prerrogativas institucionais, adotando como foco a atuação dos ministros, é sua liberdade para a definição da pauta de julgamentos do tribunal. O Regimento Interno do STF prevê que as ações de uma mesma categoria devem ser enumeradas de forma crescente conforme sua ordem de recebimento⁴¹ e que, na definição da pauta de julgamento, essa numeração deve ser respeitada “sempre que possível, de conformidade com a ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe [processual].”⁴² Há, é claro, critérios que justificam a adoção da expressão “sempre que possível” utilizada na passagem acima, e o próprio Regimento os estabelece. O Regimento Interno determina uma ordem de prioridade na definição de pauta, de acordo com classes processuais determinadas⁴³. A leitura do artigo pode ser feita, entretanto, de forma aberta, de modo a possibilitar, em virtude da expressão “sempre que possível”, uma liberdade total de definição da pauta do tribunal. Sobre as consequências factuais dessa leitura, tratarei mais adiante.

⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Regimento Interno. arts. 54 e 55.

⁴² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Regimento Interno. art. 128.

⁴³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Regimento Interno. arts. 145 e 149.

5. O tempo como ferramenta de decisão no STF

Neste item analisarei cuidadosamente os tempos processuais do Supremo Tribunal Federal, com o fim de verificar se há, de fato, uma utilização do tempo como ferramenta de decisão pelos ministros do STF. Para isso, adotei uma série de critérios que pudessem explicitar esse comportamento ou no tribunal ou em órgãos participantes do que anteriormente chamei de burocracia decisória da corte, como a Procuradoria Geral da República e a Advocacia Geral da União.

Tais critérios foram adotados através da análise das informações extraídas dos andamentos processuais de cada ADIN pesquisada, buscando características dessas ADINs que pudessem ser divididas em categorias politicamente relevantes, como, por exemplo, a esfera normativa da qual a lei ou ato normativo questionado é originário – se federal ou estadual/distrital. É através da adoção de um critério como esse que tentarei verificar se há uma espécie de seletividade processual informal para julgamento de ações que questionem leis oriundas de uma ou outra esfera federativa, uma vez que, em teoria, as ADINs referentes a leis estaduais e federais deveriam receber o mesmo tratamento da corte.

Farei esse mesmo tipo de análise em relação a vários aspectos, como, por exemplo, a matéria das ações consideradas, com o fim de verificar se há alguma predileção do tribunal para julgamento de determinada matéria em detrimento de outras, postergando a decisão das ações que envolvam um maior custo decisório.

Entendo por custos decisórios as possíveis conseqüências que uma determinada decisão do tribunal possa acarretar a sua imagem e credibilidade enquanto instituição. Além de custos como a mera repercussão social de um determinado julgamento, há a possibilidade de que o tribunal considere como custos decisórios as eventuais conseqüências da interferência do judiciário em uma determinada política pública.

Uma possível ponderação do tribunal nesse sentido seria acerca da interrupção de uma política pública já em curso. Nesse caso, existe a

possibilidade de que surjam questionamentos em relação a, por exemplo, eventuais impactos econômicos negativos advindos da declaração da inconstitucionalidade de uma determinada lei de regulação econômica.⁴⁴

Essa lógica aplica-se a todo e qualquer tipo de regulação se se considerar que, uma vez que uma lei passa a vigor, seus efeitos fazem-se presentes de diversas formas – seja através da mobilização da máquina estatal, com a criação de órgãos estatais que sirvam para dar efetividade à lei; seja através de novos comportamentos da sociedade em atenção à nova norma. A possível reversão desses efeitos pode levar os ministros do STF à consideração, em suas decisões, não só dos argumentos constitucionais que embasam o questionamento daquela lei, como também de situações de fato geradas por ela. Sustento, portanto, que a racionalidade das decisões proferidas pelo tribunal não é puramente jurídica. Levam-se em consideração fatos econômicos, sociais e políticos. A já referida cultura argumentacional jurídica, no entanto, exige que as decisões da corte sejam embasadas legalmente. Considerando-se o pressuposto de ação racional, tal conformação e constrição formal da racionalidade decisória pode levar o tribunal a procurar uma maneira de decidir por meios informais, contra a razão procedimental.

O tempo processual de uma ação, como objeto de meu estudo, poderia ser utilizado dessa forma, ou seja, como um meio informal de decisão. Em ações cujo custo decisório seja elevado, o tribunal pode escolher o caminho da procrastinação – deixa-se para amanhã a decisão, até que, num determinado amanhã, essa decisão já não possa ser mais tomada. Em termos jurídicos, espera-se até que a ação perca seu objeto.

⁴⁴ No caso específico de decisões que tenham por matéria regulação econômica, Jean Paul Cabral Veiga da Rocha constatou, ao fazer um estudo da jurisprudência do STF, que o tribunal espera, em importantes casos julgados, que “se consume ou se acomode uma situação de fato que faça a ação perder seu objeto”, o que pode confirmar a hipótese de que o tribunal hesita em declarar a inconstitucionalidade de uma determinada lei de regulação econômica em virtude de seus efeitos. ROCHA, Jean-Paul Cabral Veiga da. **A capacidade normativa de conjuntura no Direito Econômico: o déficit democrático da regulação financeira**. 2004, 204 fls. Tese (Doutorado em Direito Econômico). Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2004. p. 124.

5.1. As matérias das ADINs

Para iniciar a análise dos dados que obtive em minha pesquisa empírica dos tempos processuais do tribunal, necessito, antes, explicitar melhor algumas nuances reveladas pela minha amostra, como, por exemplo, a distribuição das 180 ADINs pesquisadas em relação à matéria questionada em cada uma delas. Prossigo, então, à explicação sobre como as categorizei e também dos porquês dessa categorização.

Dividi as 180 ADINs pesquisadas em sete categorias. São elas: administração pública, competição eleitoral, política social, política tributária, regulação econômica, regulação da sociedade civil e relações de trabalho. A escolha dessa categorização deu-se em função da necessidade que encontrei de que as categorias não fossem demasiadamente abertas, de forma que não pudessem revelar características distintivas entre uma matéria e outra, nem fossem demasiadamente fechadas, de modo a impossibilitar uma análise quantitativa dessas ADINs. A categorização que escolhi e que apresento aqui foi originalmente pensada por Werneck Vianna *et alii*⁴⁵, e por isso transcrevo abaixo as explicações dos próprios autores para cada categoria:

- (a) administração pública – reuniu a legislação que versa sobre carreiras, remuneração e organização do serviço público, no âmbito dos três Poderes; também foram incluídos nessa categoria os casos relativos à divisão de unidades político-administrativas, como a criação de municípios e regiões administrativas, e conflitos de atribuições entre os Poderes quando referentes a procedimentos de administração pública;
- (b) política social – incluiu as normas que tratam dos sistemas de seguridade social não afetos ao funcionalismo público, bem como a legislação reguladora do acesso a diferentes benefícios sociais;

⁴⁵ WERNECK VIANNA, Luiz *et alii*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999. p. 63-64

- (c) regulação econômica – reuniu as normas de regulamentação da economia afetas à política cambial, monetária, salarial e de preços, com exceção das medidas de natureza tributária, tendo sido incluídas nesta categoria as normas concernentes aos programas de privatização, reforma agrária e direito de greve;
- (d) política tributária – reuniu as normas que tratam da definição da base de arrecadação e da alíquota dos impostos, também tendo sido classificadas nessa categoria aquelas referentes à concessão de incentivos fiscais e à regulação das zonas de tributação especial;
- (e) regulação da sociedade civil – incluiu as normas que ordenam as relações entre particulares, a exemplo da regulamentação da cobrança de mensalidades escolares, as relativas às corporações profissionais, tendo sido também classificada nessa categoria a produção legislativa referente ao meio ambiente e às populações indígenas;
- (f) competição política – reuniu as normas relativas às eleições e aos partidos políticos;
- (g) relações de trabalho – incluiu as normas que regulam o mundo do trabalho, tais como direitos do trabalhador e organização sindical, com exceção das relativas às políticas salariais e das afetas ao exercício do direito de greve.⁴⁶

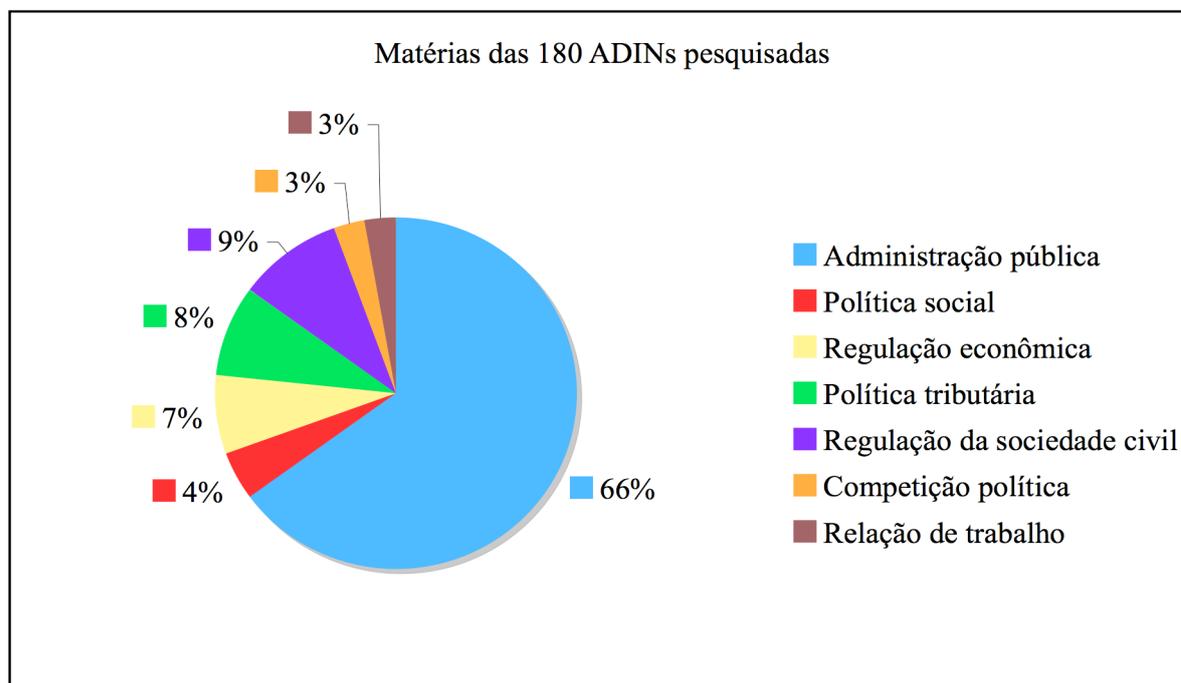
Adotando tais categorias, possibilito ainda que haja um diálogo direto entre meu trabalho e o daqueles autores. Seguindo o que expus acima, cheguei aos resultados que apresento agora, nesta Tabela 2 e no Gráfico 1:

⁴⁶ WERNECK VIANNA, Luiz *et alii*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999. p. 48.

Tabela 2 – Divisão da amostra pesquisada por matérias das ADINs, em números absolutos

<i>Matéria</i>	<i>Quantidade de ADINs</i>
Administração pública	117
Política social	8
Regulação econômica	13
Política tributária	15
Regulação da sociedade civil	17
Competição política	5
Relações de trabalho	5
Total	180

Gráfico 1 – Matérias das ADINs pesquisadas, em porcentagem



A distribuição apresentada tanto pela Tabela 2 quanto pelo Gráfico 1 confirma as percepções de Werneck Vianna *et alii*⁴⁷ sobre a atuação do STF como uma espécie de órgão superior da administração pública, uma vez que os dados

⁴⁷ WERNECK VIANNA, Luiz *et alii*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999. p. 65-66.

apontam para o fato de que, de todo o movimento processual de ADINs, 66 por cento compõem-se de ações referentes a essa matéria.

Um dado bastante interessante a ser apontado no movimento processual referente à administração pública é que tal atuação do tribunal se dá, em maior parte, na esfera estadual/distrital. Da amostra pesquisada, 29 por cento das ADINs referentes à administração pública questionavam normas federais, contra 71 por cento de ações referentes a normas estaduais/distritais. Esse fato pode ser explicado pela atuação de dois grupos de agentes específicos da “comunidade de intérpretes” da Constituição – os governadores e o Procurador Geral da República.

Na esfera estadual, os governadores – responsáveis por 41 por cento das ADINs que questionam normas estaduais referentes à administração pública – levam para o judiciário leis aprovadas pelos legislativos estaduais que estabeleçam normas a respeito de, em sua maioria, vencimentos, reajustes salariais e regimes de trabalho do funcionalismo público. Cabe ressaltar aqui que a atuação dos governadores, ao contrário do que se pudesse esperar, aparenta não caracterizar um forte embate entre esses e o governo federal, buscando assegurar as fronteiras do federalismo brasileiro. Das cinquenta e uma ADINs propostas por governadores, apenas cinco questionam leis da esfera federal.

O PGR, responsável por 30 por cento desse movimento processual referente a normas estaduais que tratem da administração pública, questiona, além de reajustes salariais e vencimentos do funcionalismo público, normas que versem sobre o ingresso em cargos públicos em geral.

Na esfera federal, as matérias anteriormente citadas – vencimentos e reajustes salariais, principalmente – mantêm-se, embora os requerentes sejam de uma gama mais ampla. Nota-se a atuação de partidos políticos; sindicatos, confederações e associações de funcionários públicos; e do Procurador Geral da República. Vê-se, portanto, uma maior participação do chamado “mundo dos interesses” na esfera federal, contra uma modesta participação em assuntos estaduais.

Verifica-se, assim, a utilização do STF como um órgão para a moralização da administração pública, em que agentes diversos buscam que se façam valer os preceitos estabelecidos no Título III, Capítulo VII, da Constituição Federal. Confirma-se aqui também que a constitucionalização de diversos princípios de direito administrativo na Constituição de 1988 teve por resultado uma forte inserção desse ramo do direito no contexto da judicialização da política, reafirmando as impressões de Tate⁴⁸ de que a existência de uma política de direitos favorece esse processo.

As demais matérias aparentam dividir-se de forma bem equilibrada, com percentuais entre 3 e 9 por cento. Devido a esse equilíbrio, não estenderei suas análises, como feito em relação à administração pública, que se mostrou claramente predominante no movimento processual de ações diretas de inconstitucionalidade do STF e, portanto, exigia uma maior atenção.

⁴⁸ TATE, Neal. Why the expansion of judicial power? In: TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn *et alii*. **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995. p. 29-30.

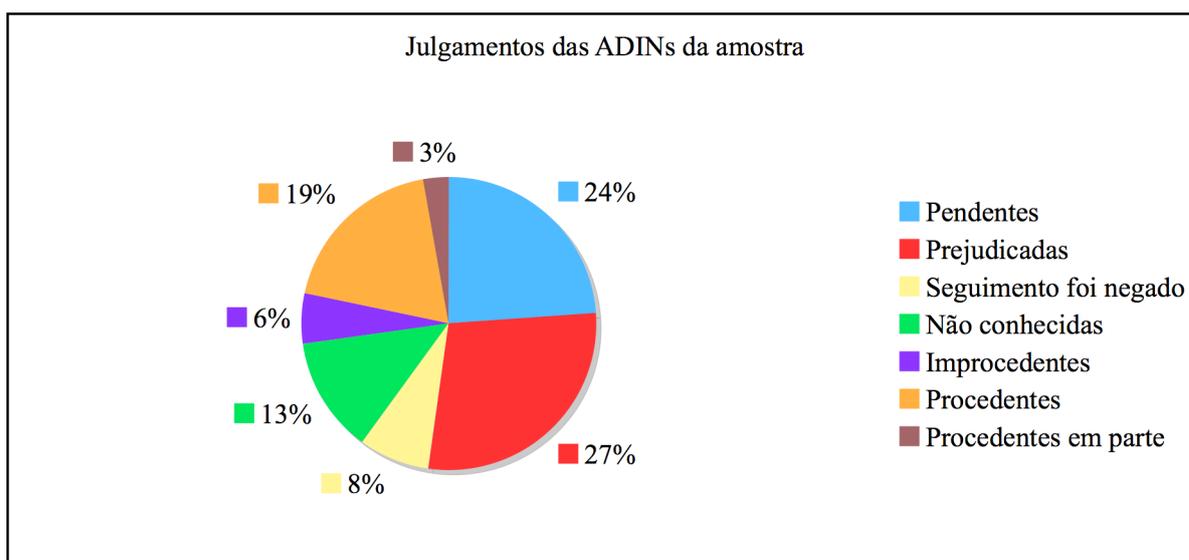
5.2. O julgamento das ADINs

Outro exame preliminar necessário à análise dos tempos processuais do tribunal é o que passa por traçar um perfil de como, em geral, o tribunal decide. Explico-o através da Tabela 3 e do Gráfico 2, que seguem.

Tabela 3 – Julgamentos das ADINs da amostra, em números absolutos

<i>Julgamento</i>	<i>Número de ADINs</i>
Procedente	34
Procedente em parte	5
Improcedentes	10
Não conhecidas	23
Seguimento negado	14
Prejudicadas	51
Pendentes	43
<i>Total</i>	<i>180</i>

Gráfico 2 – Julgamentos das ADINs da amostra, em percentagem



A necessidade de traçar esse perfil de julgamento das ADINs consideradas na amostra levantada existe por causa de um dos métodos que utilizarei para evidenciar certas distorções na atuação do tribunal. Para tanto, criei o que chamo de índice decisório. Para apresentar o conceito desse índice, preciso antes explicitar e explicar alguns pressupostos que tomo em sua elaboração.

A intenção de criação desse índice é mostrar quanto do que chega ao tribunal é efetivamente decidido e quanto é preterido, criando uma relação entre esses dois valores. Dessa forma, pretendo aliar o conceito de utilização de tempos processuais como ferramenta de decisão com os resultados factuais dessa utilização nos julgamentos do tribunal, como, por exemplo, o julgamento pela prejudicialidade – por perda de objeto – de 27 por cento das ações que chegam ao tribunal e a elevada porcentagem de ações que ainda aguardam seu julgamento – 24 por cento.

Para o cálculo desse índice, considero como preteridas as ações que são julgadas prejudicadas e as ações que aguardam ainda a manifestação do tribunal. Para considerar como preteridas as ações prejudicadas, relembro o conceito anteriormente citado de devido processo legal, segundo o qual, para que o tempo processual de uma ação seja razoável e, portanto, atenda a esse princípio, considera-se que, no momento do julgamento, seja possível que os juízes atendam ao pedido de forma positiva ou negativa – o binômio decisório procedente/improcedente. Caso a ação não possa ser julgada em seu mérito por uma demora excessiva do tribunal, considero que essa ação foi também preterida. O critério utilizado para a determinação dessa demora excessiva é justamente a enorme quantidade de ações cujo julgamento é tido como prejudicado – 27 por cento, como anteriormente afirmado.

O índice decisório calcula-se, portanto, da seguinte forma:

$$\text{Índice decisório (Id)} = \frac{\text{Número de ADINs efetivamente julgadas (Total - ADINs preteridas)}}{\text{Número total de ADINs consideradas}}$$

Assim, tem-se que, quanto mais perto do valor 1 estiver o índice, menos julgamentos de ações o tribunal pretere. Inversamente, quanto mais próximo de 0 estiver o índice, mais julgamentos o tribunal pretere.

Considerando a amostra completa de 180 ADINs para o cálculo desse índice decisório, tem-se, como resultado, o valor 0,47. Constata-se, portanto, que o tribunal, como um todo, tem um baixíssimo índice decisório. Posso considerar, em virtude desse índice, que o STF não chega a decidir nem a metade das ações diretas de inconstitucionalidade a ele levadas.⁴⁹

Além do cálculo de um índice decisório absoluto, da totalidade da amostragem, como fiz agora, utilizarei essa mesma fórmula para calcular índices relativos a cada agrupamento de ações, seja esse agrupamento feito por matéria – conforme as categorias apresentadas no item anterior – ou por esfera federativa da qual se origina a norma questionada. Poderei então comparar esses índices relativos de várias matérias diferentes com o índice decisório absoluto e chegar a conclusões a respeito de quais matérias o tribunal pretere em geral. Como exemplo, um menor índice decisório de ADINs relativas a política social, se comparado ao índice absoluto, revelaria que o tribunal decide as causas relativas àquela matéria menos do que a média.

⁴⁹ Utilizo aqui o termo “decidir” – e não “julgar” – justamente por considerar, para o cálculo desse índice, as ações julgadas prejudicadas. Dessa forma, afirmo que o tribunal as julga, mas não decide em relação a seu mérito. Considero-as nesse cálculo justamente pela situação generalizada de julgamentos pela prejudicialidade de ações no tribunal, o que difere da normalidade esperada, ou seja, aquela em que julgamentos de ações prejudicadas fossem exceção.

5.3. Arranjo institucional da corte e tempos processuais de ADINs

Passo agora à minha primeira análise dos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade. Neste item, traçarei um quadro geral dos tempos processuais das ADINs pesquisadas, tentando estabelecer uma relação entre esses tempos e o arranjo institucional dado ao STF pela Constituição de 1988. Para isso, além dos dados que coletei, utilizo uma série de informações disponíveis no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ⁵⁰.

As competências do STF, definidas no artigo 102 da Constituição federal, determinam o que chega ao tribunal e, por consequência, a carga processual da corte. Tais competências são divididas em originárias – art. 102, inciso I -, ordinárias – art. 102, inciso II – e extraordinárias – art. 102, inciso III.

As competências originárias do STF são poucas e envolvem, basicamente, o julgamento de: ações de controle concentrado de constitucionalidade; infrações penais, crimes de responsabilidade, *habeas corpus*, *habeas data*, e mandados de segurança que tenham como partes algumas autoridades para as quais a Constituição concede foro privilegiado; litígios entre estados estrangeiros ou organismos internacionais que envolvam o Brasil; litígios entre unidades federativas; pedidos de extradição; entre outras competências, que têm por característica principal seu caráter de excepcionalidade.

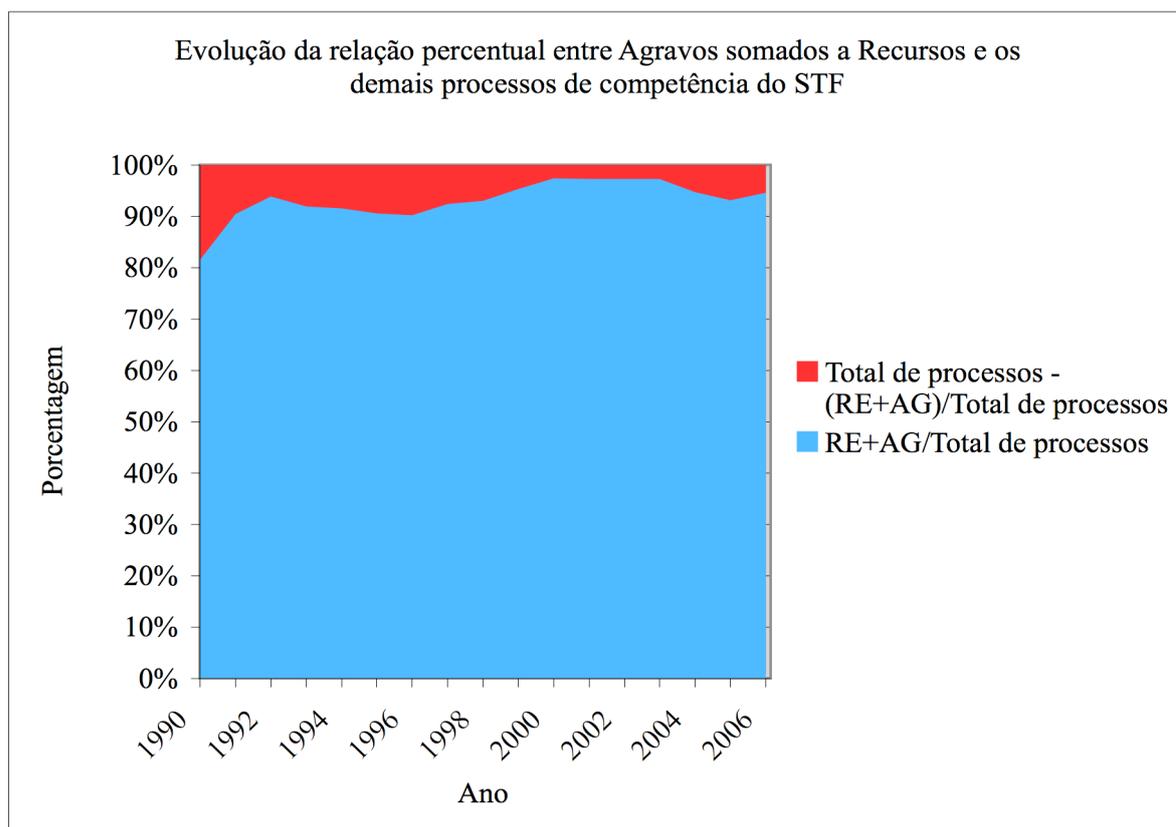
Suas competências ordinárias também possuem como característica comum o fator de excepcionalidade. São elas: o julgamento de *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e mandado de injunção, que tenham sido decididos em única instância pelos tribunais superiores, se a decisão for denegatória; e o julgamento dos crimes políticos.

Em suas competências extraordinárias, no entanto, não há o caráter excepcional. Trata-se, no caso, da revisão de quaisquer julgados, em única ou última instância, que tenham por objeto questões constitucionais ou que julgarem válidas leis locais em face de lei federal. Como se depreende do Gráfico

⁵⁰ SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/>>. Acesso em: 06.08.2006.

3, a seguir, as competências extraordinárias do tribunal, observando-se apenas duas de suas classes processuais mais comuns, são responsáveis por mais de noventa por cento da movimentação processual do tribunal desde o ano de 1991.

Gráfico 3 – Evolução da relação percentual entre Agravos somados a Recursos Extraordinários e os demais processos de competência do STF, 1990-2006⁵¹



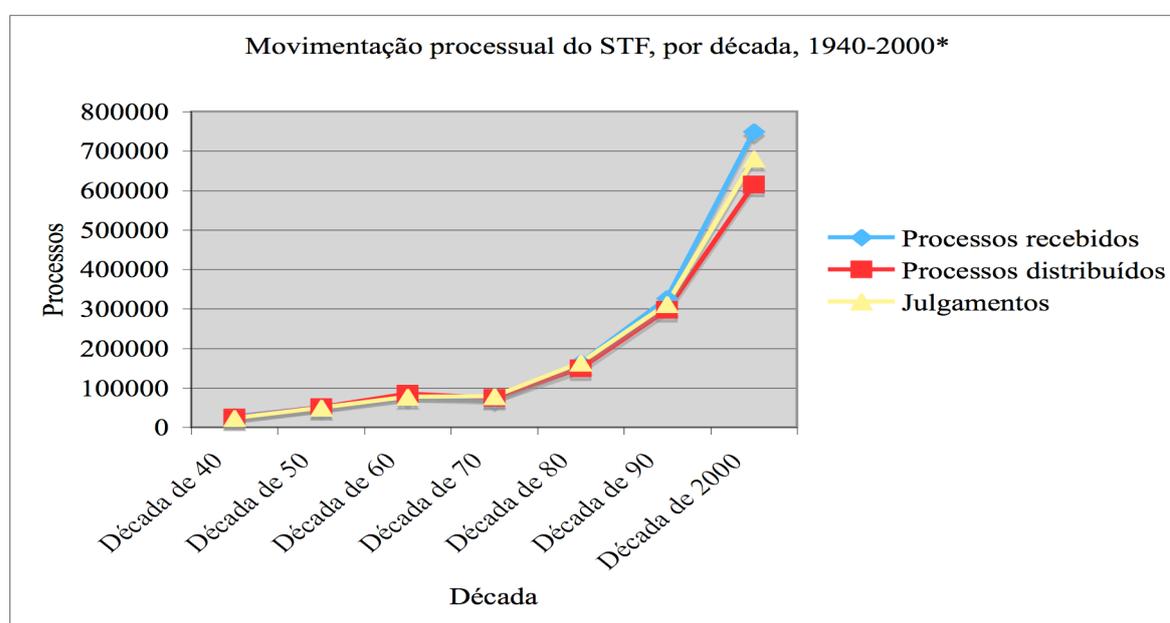
A Assembléia Nacional Constituinte de 1987, ao definir as competências do tribunal e criar o Superior Tribunal de Justiça – STJ -, buscou reduzir a carga processual do STF, em franca ascensão desde a década de 40, conforme demonstra o Gráfico 3. A tentativa, contudo, foi frustrada, uma vez que o STJ tornou-se simplesmente mais uma instância de decisão do poder judiciário.⁵² Suas competências, embora coincidam com muito do que chega ao STF, não

⁵¹ Em relação ao ano 2006, as informações do gráfico estão atualizadas até o dia 05.11.2006. SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/MovProcessos.asp>>. Acesso em: 17.11.2006.

⁵² TAYLOR, Matthew M. **Activating judges: courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002**. 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004. p. 112-113

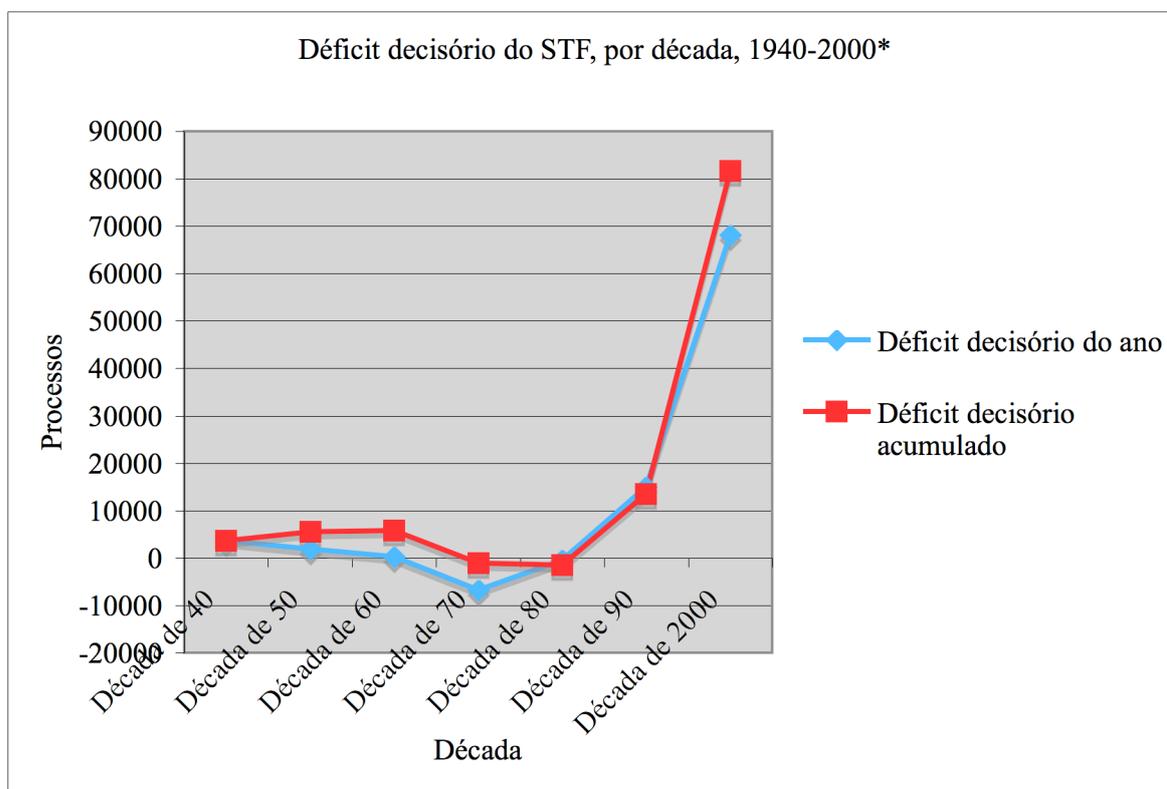
anulam as competências desse tribunal. Devido a uma política de direitos extensiva da Constituição federal – delineada principalmente pelos artigos contidos em seu Título II, mas espalhada de forma difusa por toda a Constituição –, limitar a competência recursal extraordinária do STF a ações que envolvam questões constitucionais não caracteriza um limite real. Em função da abrangência da referida Carta, praticamente qualquer matéria pode ser vista como um conflito constitucional. Dessa forma, a carga processual do tribunal continuou aumentando, como se pode notar pelas informações contidas no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Movimentação processual do STF, por década, 1940-2000⁵³



Há que se atentar também para o fato de que o aumento da carga processual do tribunal foi acompanhado por o que chamo de um aumento do déficit decisório da corte. O Gráfico 4 aponta a evolução desse déficit – dividido entre o déficit anual e o déficit cumulativo total – durante o mesmo período apontado pelo Gráfico 3. Defino como déficit decisório a diferença entre a quantidade de processos recebidos pelo tribunal e a quantidade efetivamente julgada.

⁵³ Infelizmente, o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário só apresenta as informações acerca do movimento processual do tribunal a partir da década de 40. Em relação à década de 2000, as informações do gráfico estão atualizadas até o dia 05.11.2006. SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/MovProcessos.asp>>. Acesso em: 17.11.2006.

Gráfico 5 – Déficit decisório do STF, por década, 1940-2000⁵⁴

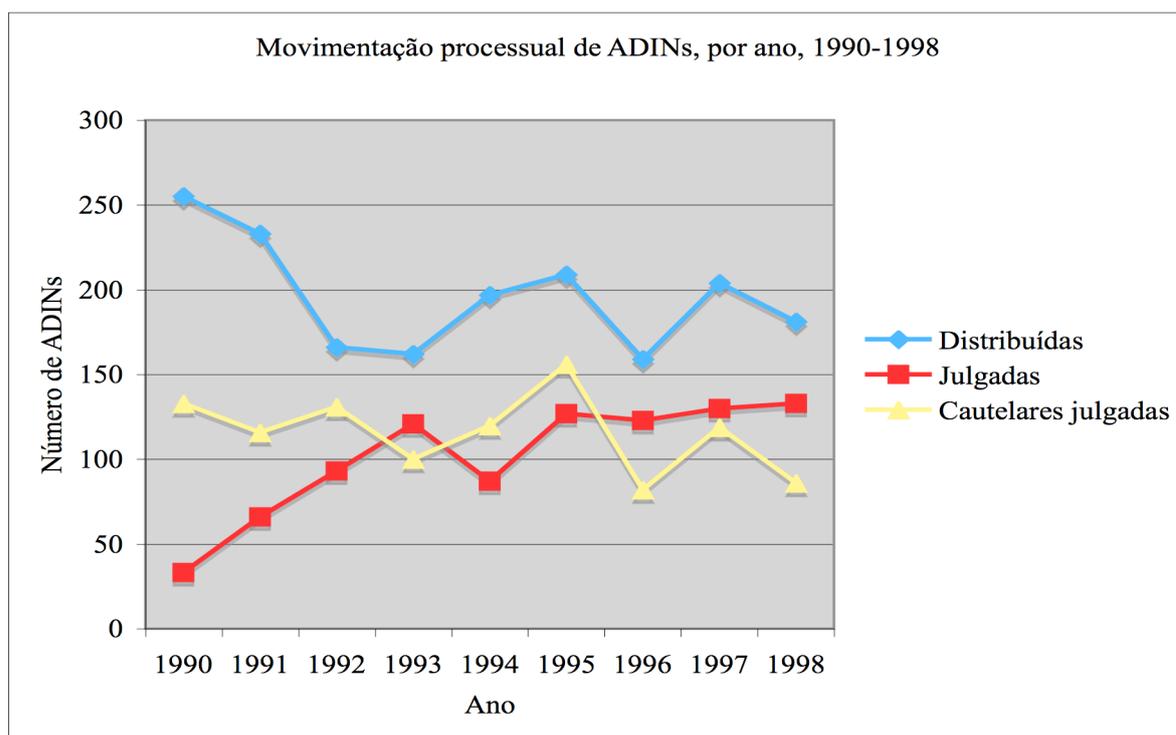
Constata-se que, apesar do crescimento vertiginoso desses números, o aumento da carga processual do tribunal parece ser acompanhado de um esforço por parte dos ministros para evitar que o déficit decisório da corte aumente. E, de fato, o que o gráfico acima nos aponta é que o tribunal conseguia manter uma resposta eficiente à alta carga processual que enfrentava até a década de noventa, quando um aumento de aproximadamente cem por cento de sua carga processual quase duplicou esse número. A tendência apontada pelo gráfico para a década de 2000 indica uma situação um tanto pior, já que, até o ano de 2006, ou seja, pouco mais de metade da década, já se verificou um aumento de aproximadamente cem por cento em sua carga processual.

A consideração desses fatores conduz, agora, ao objeto específico deste trabalho – a decisão de ações diretas de inconstitucionalidade e seus tempos

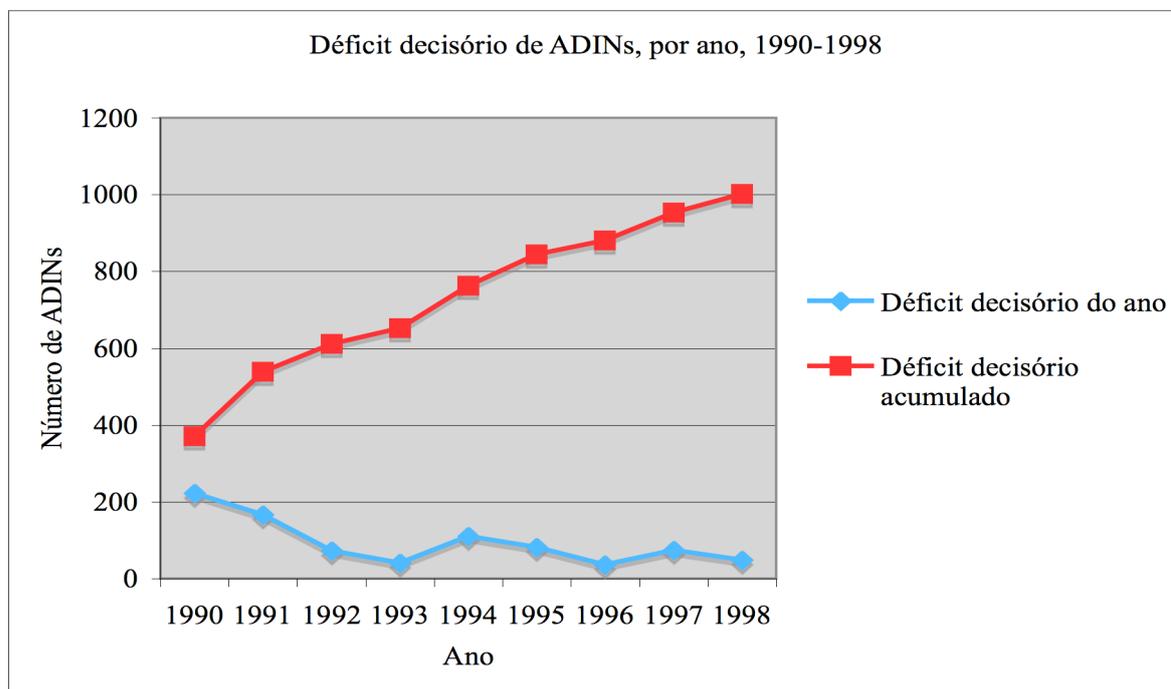
⁵⁴ Em relação à década de 2000, as informações do gráfico estão atualizadas até o dia 05.11.2006. SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/MovProcessos.asp>>. Acesso em: 17.11.2006.

processuais. Início essa discussão com gráficos paralelos aos dois anteriormente apresentados. Desta vez, considero a movimentação processual e os déficits decisórios referentes somente à categoria processual das ADINs, conforme os gráficos 6 e 7.

Gráfico 6 – Movimentação processual de ADINs, por ano, 1990-1998⁵⁵



⁵⁵ SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp>>. Acesso em: 17.11.2006.

Gráfico 7 – Déficit decisório de ADINs, por ano, 1990-1998⁵⁶

Infere-se desses gráficos que, ainda que a distribuição das ADINs apresente uma tendência decrescente, nestes oito anos apresentados, o déficit decisório acumulado do tribunal, no que diz respeito a essa classe processual, tem aumentado de forma constante. Essa tendência pode indicar que o tribunal abstém-se de seu papel constitucionalmente definido de tribunal político, uma vez que não se nota qualquer demonstração de esforço para acompanhar a carga processual de ADINs, mesmo que esta decresça.

As ADINs desse período, de 1990 a 1998, representam apenas 0,68 por cento do movimento processual total do STF, o que indica que o tribunal abraça em sua plenitude suas competências de órgão recursal, buscando acompanhá-las em sua evolução. Entretanto, tem uma postura tímida em relação a sua competência para o controle concentrado de constitucionalidade – mesmo que essa competência determine uma carga processual infinitamente menor, em termos numéricos.

⁵⁶ SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp>>. Acesso em: 17.11.2006.

Nessa análise do movimento processual de ADINs e de seu déficit decisório, devo atentar ainda para o fato de que os casos considerados como decididos pela corte, nos gráficos anteriores, incluem as ações que tenham sido julgadas prejudicadas – o que, sob a ótica deste trabalho, que considera a utilização do tempo como meio informal de decisão, pode apontar para uma situação ainda pior da relação do STF com sua competência para o controle de constitucionalidade concentrado.

Retomando o conceito de índice decisório apresentado anteriormente, apresento agora, na Tabela 4, o índice decisório de cada um dos anos considerados em meu recorte temporal, de 1990 a 1998, de acordo com os dados do BNDPJ. Devo ressaltar que este índice decisório difere do que utilizei antes e dos que usarei ao longo do trabalho, pois não considera como preteridas as ações julgadas prejudicadas. Essa diferença deve-se ao fato de que o banco de dados em questão não disponibiliza tais informações. Ainda assim creio que a análise seja válida, pois, graficamente, por mais que se verifiquem as tendências de decisão da corte, deixa-se de lado a relevância dos valores absolutos tratados. Ao final da tabela, apresento ainda uma média dos índices decisórios desse período.

Tabela 4 – Índices decisórios nas ADINs, 1990-1998⁵⁷

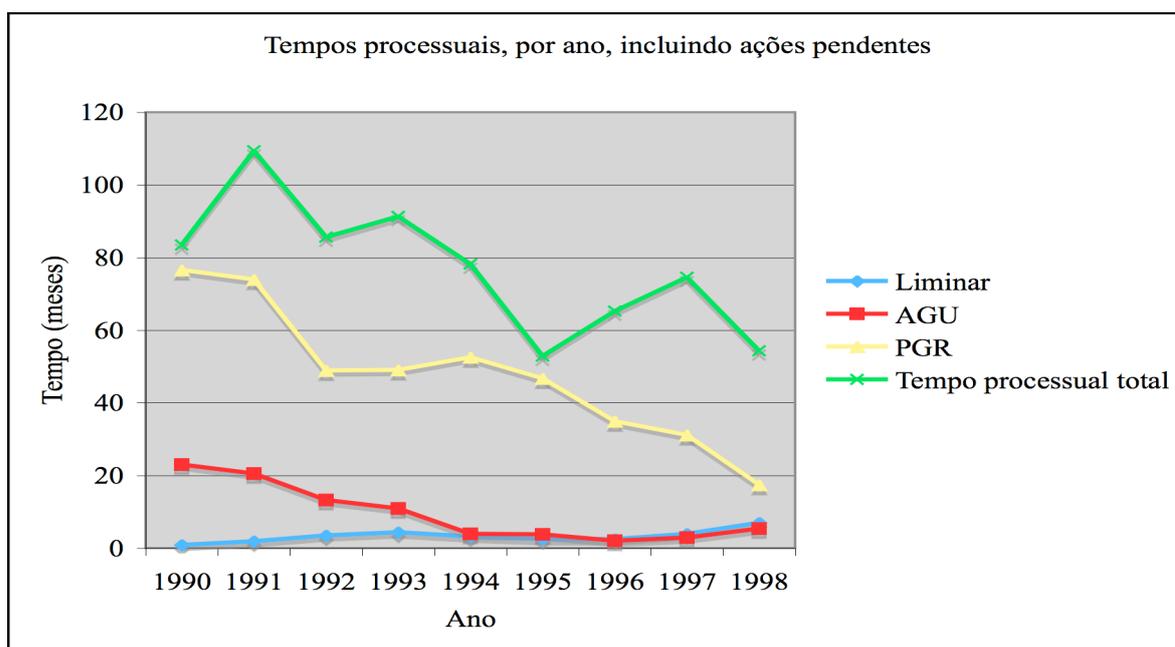
	1990	1991	1992	1993	1995	1995	1996	1997	1998	Média
Distribuídas	255	233	166	162	197	209	159	204	181	1766
Julgadas	33	66	93	121	87	127	123	130	133	913
I.d.	0,12	0,28	0,56	0,74	0,44	0,60	0,77	0,63	0,73	0,51

Tem-se nessa tabela, em valores absolutos, uma conclusão correspondente à que cheguei nos gráficos anteriores – o STF demonstra, de forma bem clara, preterir suas competências originárias de controle abstrato de constitucionalidade. Por mais que se apresentem anos como os de 1993, 1996 e 1998, com índices decisórios relativamente altos, a média geral do período revela que, de todas as ações que chegaram ao tribunal, somente pouco mais do que a metade foi de fato julgada – ações prejudicadas aqui inclusas.

⁵⁷ SECRETARIA DE INFORMÁTICA DO STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp>>. Acesso em: 17.11.2006.

No início deste item, propus-me a traçar, de maneira geral, uma relação entre os tempos processuais do STF e seu arranjo institucional. Tendo analisado suas competências e os resultados factuais desse arranjo em sua carga processual, passo à análise dos tempos, que inicio a partir do Gráfico 8, abaixo.

Gráfico 8 – Tempos processuais das ADINs, por ano, incluindo ações pendentes 1990-1998⁵⁸



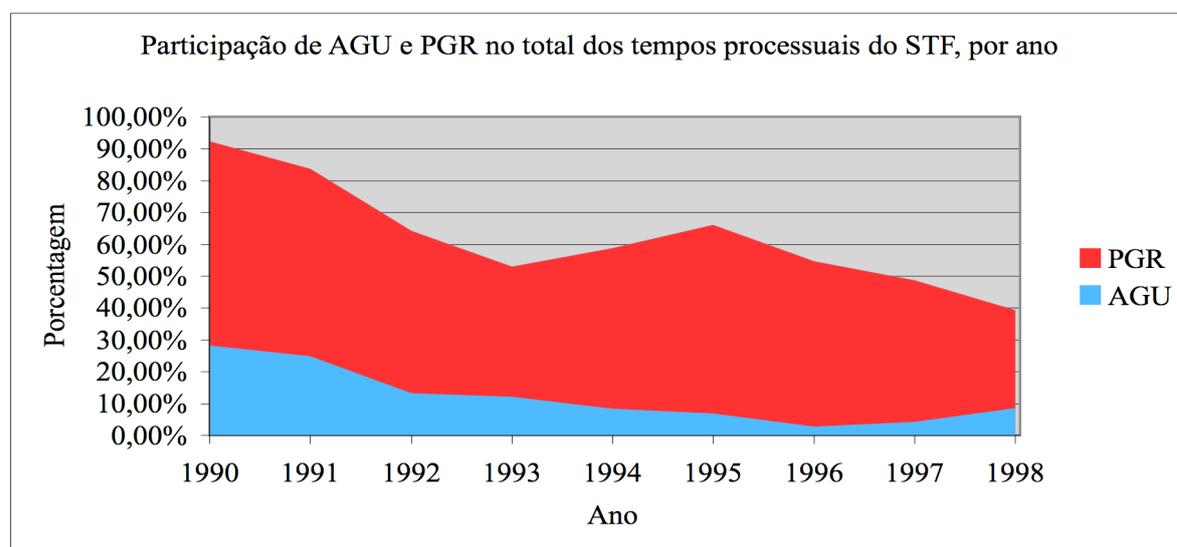
Este gráfico, que considera os tempos processuais do tribunal e das duas principais instituições integrantes de sua burocracia decisória, pode gerar uma reação inicial de espanto. Tal possível reação deve-se à tendência decrescente dos tempos processuais da corte, o que contrasta de forma direta com possíveis expectativas de um aumento desses tempos, principalmente diante do que foi exposto anteriormente, leia-se, diante do aumento exponencial da carga processual total do tribunal no mesmo período (Gráfico 4).

O que ocorre aqui, na verdade, é que se faz presente a influência da burocracia decisória do STF em seus tempos processuais. Nota-se, no gráfico,

⁵⁸ Para o cálculo do tempo processual total do STF, considerei o período compreendido entre a data de entrada da ação e sua data de julgamento, no caso de ações que já tivessem sido julgadas até 15.09.2006, quando terminei o processo de catalogação dos tempos processuais das ADINs. Para as ações ainda pendentes, considerei o período compreendido entre a data de sua entrada no tribunal e o dia 15.09.2006.

que a redução do tempo processual das ADINs é acompanhado por uma redução no tempo de vistas dos processos tanto à Advocacia Geral da União – AGU –, quanto à Procuradoria Geral da República – PGR. Considerando-se as 180 ADINs pesquisadas, a AGU responde, em média, por 13,32 por cento do tempo processual total do tribunal, e a PGR responde por 50,65 por cento desse total. Uma diminuição dessa participação, portanto, pode resultar numa diminuição do tempo total do processo, que é o que sustento que ocorre no gráfico acima. Para apoiar esta afirmação, apresento mais um gráfico abaixo, correspondente à evolução da participação de ambos os órgãos em questão – AGU e PGR –, nos tempos processuais do tribunal.⁵⁹

Gráfico 9 – Participação de AGU e PGR no total dos tempos processuais do STF



O Gráfico 9, acima, evidencia a participação tanto da AGU quanto da PGR nos totais dos tempos processuais do tribunal, demonstrando sua clara tendência decrescente. Desconsiderando-se eventuais pedidos de vista dos autos por parte dos advogados representantes das partes envolvidas no processo, pode-se afirmar que a área não coberta do gráfico corresponde ao tempo processual do

⁵⁹ A fim de tornar clara a maneira como defino essa participação, explico como a calculei. Tendo por base os tempos processuais de cada um dos órgãos participantes da burocracia decisória do tribunal – AGU e PGR, fiz, para cada ação, uma relação percentual entre esses tempos processuais e o tempo processual total da corte. Para ações ainda pendentes, considerei o tempo processual, como já referido, até o dia 15.09.2006. Em termos estritamente matemáticos, dividi os tempos processuais tanto da AGU quanto da PGR pelo tempo processual total da ação, multiplicando o resultado dessa operação por 100, a fim de obter a relação percentual entre esses valores e o tempo processual total. Tal procedimento foi feito em relação aos tempos de ambos os órgãos para cada uma das 180 ADINs catalogadas. Para construção do gráfico, no entanto, utilizei as médias dessas participações em cada ano considerado.

tribunal. Com isso, comprova-se que a diminuição dos tempos processuais do STF, embora tenha ocorrido, conforme apresentado no Gráfico 8, não acompanhou a diminuição dos tempos dos órgãos envolvidos em sua burocracia decisória. Dessa forma, podemos concluir que, em termos relativos, o STF tornou-se mais lento, embora tenha ocorrido uma diminuição em seus tempos processuais, se vistos em termos absolutos.

A diminuição dos tempos processuais da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União não tem uma explicação evidente, embora alguns fatores possam ser apontados. Entre eles, há a consolidação da jurisprudência do tribunal em relação a alguns temas, principalmente no que diz respeito à legitimidade de certos grupos para a proposição de ADINs. Talvez ambos os órgãos referidos tenham passado a respeitar essa jurisprudência consolidada, o que contribui para a diminuição de seus tempos na elaboração de pareceres. O que me parece ser o principal fator para essa diminuição, no entanto, é o que podemos chamar de reformas institucionais desses órgãos, com fins de tornar sua ação mais eficiente.

Um exemplo disso pode ser constatado ao se considerar que, entre primeiro de janeiro de 1990 e nove de março de 1993, cinquenta e cinco ADINs foram enviadas à PGR para que esta se manifestasse; dessas cinquenta e cinco, vinte e sete foram devolvidas ao STF, em massa, no dia dez de março de 1993, sem nenhuma manifestação do Procurador Geral da República. Todas as ações foram posteriormente reenviadas ao órgão e retornaram com o devido parecer do Procurador. E dessa forma aconteceu com quarenta e cinco das cento e oitenta ADINs compreendidas em minha amostra, demonstrando uma completa ineficiência da instituição em questão. Isso, muito provavelmente, influenciou em grande parte a altíssima participação da PGR nos tempos processuais do STF evidenciada no gráfico 9. Esse comportamento foi notado, em grande parte, nos anos de 1990, 1991 e 1992, o que demonstra que, após esse período de grande ineficiência do órgão, alguma medida foi tomada para que isso cessasse.

Reformas institucionais desse tipo são tomadas atualmente no STF, como demonstra a seguinte fala da ministra Ellen Gracie, que atualmente ocupa a presidência do tribunal: "Temos eliminado práticas repetitivas (*sic*) evitando o

retrabalho (*sic*) e isso, com certeza, irá refletir posteriormente na prestação jurisdicional”. Tal declaração foi dada em uma homenagem prestada aos servidores da Seção de Protocolo de Processos do tribunal, que, um ano após a constatação de um acúmulo de dezenove mil processos que aguardavam o protocolo inicial da seção, conseguiram reverter o quadro e zerar o passivo. Fato interessante é que os dezenove mil processos eram das duas classes processuais mais volumosas do tribunal – agravos e recursos extraordinários.⁶⁰ Outras medidas que apontam nesse sentido são a adoção, pelo STF, de um sistema informatizado de distribuição de processos⁶¹ e, em sentido mais amplo, a implementação de medidas para a informatização uniforme do judiciário como um todo.⁶²

Essas medidas, apesar de indicarem uma evolução da burocracia decisória, no sentido de torná-la mais eficiente, são demasiadamente recentes. Para o período compreendido entre 1990 e 1998, a média de tempo para que uma decisão fosse tomada em uma ação direta de inconstitucionalidade era de 58,18 meses, ou 4,84 anos, tomando os valores aferidos das cento e oitenta ADINs que cataloguei. Considerando-se não só os tempos processuais das ações julgadas, mas também os tempos das ações pendentes, a média dos tempos processuais totais do STF chega a 77,07 meses – 6,47 anos.⁶³

A pequena diminuição, em termos absolutos, nos tempos processuais do tribunal também pode ser atribuída à consolidação da jurisprudência da corte. Estabelecendo sua jurisprudência em alguns pontos, o tribunal pode ter passado a decidir mais rapidamente.

⁶⁰ STF. Notícias. Ministra Ellen Gracie entrega placa em homenagem a servidores pelo fim do acúmulo de processos no protocolo do STF. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=206946&tip=UN¶m=>>. Acesso em: 19.11.2006

⁶¹ STF. Notícias. Supremo institui sistema automatizado de distribuição de processos. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=203210&tip=UN¶m=>>. Acesso em: 19.11.2006

⁶² Ibidem. CNJ discute melhoria do sistema de informatização do Judiciário. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=161506&tip=UN¶m=>>. Acesso em: 19.11.2006

⁶³ Novamente vale ressaltar que os tempos processuais das ADINs ainda pendentes foram considerados até o dia 15.09.2006.

Farei uma análise mais detalhada desses tempos nos próximos itens, já buscando verificar qualquer indício de uma seletividade processual do tribunal.

5.4. As respostas do STF a diferentes esferas federativas

Como colocado anteriormente, utilizarei uma série de critérios para verificar se existe realmente um comportamento de seletividade processual no Supremo Tribunal Federal. Início tal busca considerando a origem do diploma legal questionado – se federal ou estadual/distrital. Discuto essa questão a partir dos gráficos 10 – que mostra a divisão das cento e oitenta ADINs pesquisadas entre as esferas federativas federal e estadual/distrital – e 11, que estabelece uma comparação entre os tempos das principais fases processuais dessas ADINs – tanto entre esferas federativas quanto entre uma dessas esferas e a média geral desses tempos processuais. Trabalharei, neste item, com uma amostra de setenta e duas ADINs federais e cento e oito ADINs estaduais/distritais.

Gráfico 10 – Divisão das ADINs entre esferas normativas

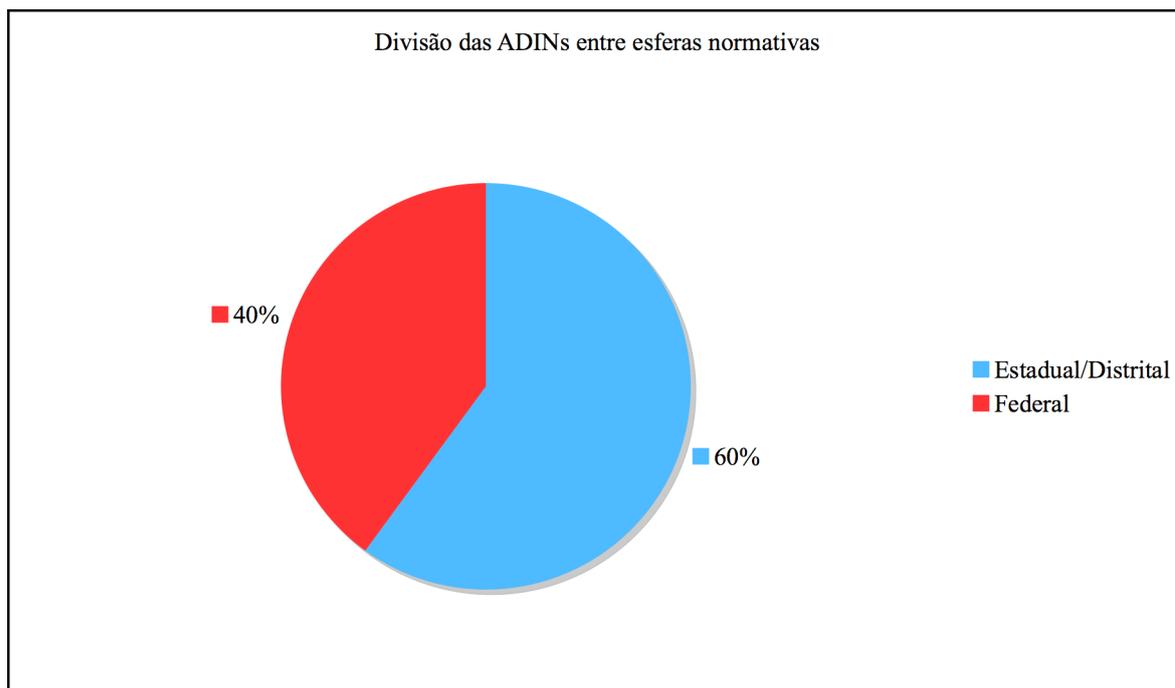
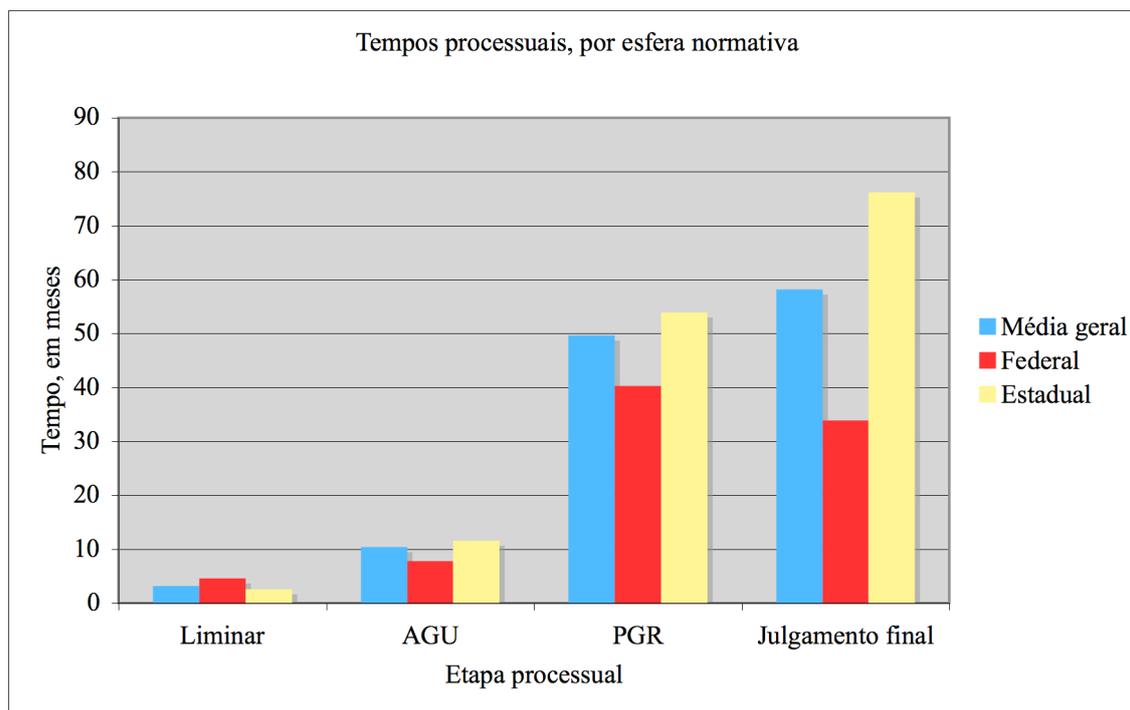


Gráfico 11 – Tempos processuais, por esfera normativa



Passada a constatação de um maior uso do STF para o questionamento de normas estaduais ou distritais – gráfico 10 –, quero focalizar a análise inicial deste capítulo no gráfico 11. Nele, nota-se uma significativa diferença no tratamento dado pelo STF e pela PGR às duas esferas federativas em questão.

A PGR demora, em média, 54,01 meses para manifestar-se acerca de um processo que tenha por objeto uma norma estadual ou distrital. A média geral para essa demora é de 49,69 meses, e considero essa diferença, de quase cinco meses, não muito expressiva. A mesma diferença, desta vez entre o tratamento dado à esfera federal e a média geral da corte, no entanto, parece-me relevante. Tem-se uma média geral de 49,69 meses, como já afirmado, contra uma média de tempos dos processos federais de 40,37 meses – uma diferença de mais de nove meses, portanto. Isso mostra claramente que há uma prioridade institucional da procuradoria em questão em relação ao andamento processual de ADINs federais. Tal prioridade torna-se ainda mais clara ao considerar-se não a diferença entre uma esfera federativa e a média geral para essa demora, mas a diferença entre essas duas esferas normativas. Nesse caso, constata-se que um processo federal obtém seu parecer na PGR quase quatorze meses mais rápido do que ocorreria no caso de uma ação estadual ou distrital.

Passando das vistas à PGR para o tempo processual para julgamento final, nota-se o mesmo tratamento seletivo. Com uma média geral de 58,18 meses para a decisão de uma ADIN, o STF decide as ADINs referentes às leis e atos normativos federais em 33,95 meses, ou seja, mais do que vinte e quatro meses – dois anos – mais rápido do que a média. As ADINs que questionem leis estaduais ou distritais, no entanto, são decididas em 76,2 meses – dezoito meses mais devagar do que a média. Analisando a distância entre uma realidade e outra, ainda, percebe-se que uma ADIN que questione uma norma federal é decidida, em média, quarenta e dois meses – três anos e oito meses – antes de uma ADIN que questione uma norma estadual.

Constatada a seletividade processual em favor das decisões referentes à esfera federal, resta analisar possíveis conseqüências factuais dessa seletividade. Para tanto, utilizo as informações da Tabela 5 abaixo, referentes às ADINs prejudicadas, pendentes e aos índices decisórios, tanto da média geral quanto relativos a cada uma dessas esferas normativas.

Tabela 5 - Índices decisórios geral e específicos

	<i>Geral</i>	<i>Estadual/distrital</i>	<i>Federal</i>
Ações pendentes	43	30	13
Ações prejudicadas	51	27	24
Total considerado	180	108	72
<i>Índice decisório</i>	<i>0,48</i>	<i>0,48</i>	<i>0,49</i>

Concluo, da análise dessa Tabela 5, que, embora a seletividade processual do STF em relação às esferas da federação seja constatada, não há efeitos reais dessa procrastinação das ADINs referentes a normas estaduais no índice decisório relativo a essas ações, uma vez que, embora pouco superiores ao índice relativo às ações federais, tal diferença é desprezível. Dessa forma, a hipótese inicial da existência de uma relação direta entre seletividade processual e índice decisório não é comprovada no que tange à seletividade processual que use como critério a origem da norma.

Há a possibilidade, todavia, de que, caso o tribunal seguisse a ordem de julgamento definida por seu Regimento Interno, não priorizando uma ação em detrimento de outra, houvesse menos ADINs prejudicadas na esfera estadual e, assim, um maior índice decisório daquela esfera, se comparado à esfera federal.

5.5. As respostas do STF a diferentes matérias

O segundo critério utilizado para a análise da seletividade processual do tribunal seria o critério que toma por base a possibilidade de manifestação dessa seletividade em relação às matérias de que tratam as ADINs pesquisadas. Retomo, neste ponto, os números da Tabela 2, utilizada em item anterior, a fim de tornar claro um critério que usarei para a referida análise.

Devido à baixa representação numérica de ADINs de algumas categorias, priorizarei as análises de categorias que possuam, no mínimo, dez ações em minha amostra. Dessa forma, evito chegar a resultados que, por uma baixa representatividade numérica, não correspondam à realidade.

A Tabela 2 mostra a seguinte distribuição das cento e oitenta ADINs catalogadas: cento e dezessete ações referentes a administração pública; dezessete ações referentes a regulação da sociedade civil; quinze ações referentes a política tributária; treze ações referentes a regulação econômica; oito ações referentes a política social; cinco ações referentes a competição política; e cinco ações referentes a relações de trabalho.

Dessa forma, procurarei ater-me às categorias administração pública, regulação da sociedade civil, política tributária e regulação econômica, neste item. Às demais somente farei referência em caso que julgue necessário, explicitando os motivos da referência e justificando a utilização dos dados. Os gráficos referentes a essa categorização, no entanto, conterão todas as matérias.

Início a discussão desse item a partir de um gráfico que explicita as médias dos tempos de cada uma das quatro fases processuais mais relevantes para a decisão de uma ADIN – julgamento liminar, vistas à AGU, vistas à PGR e julgamento final. Para maior clareza, incluirei também a tabela com os dados relativos ao gráfico mencionado.

Gráfico 12 – Médias dos tempos processuais, por matéria da ADIN

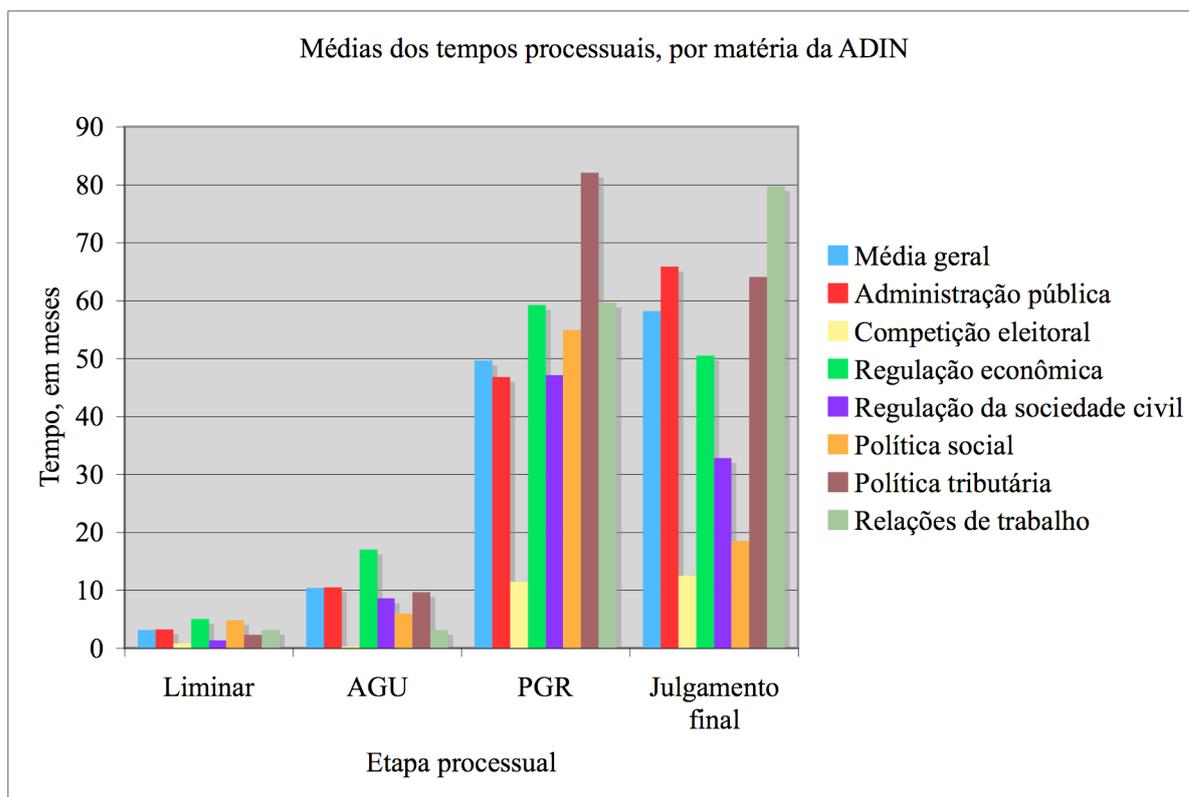


Tabela 6 – Médias dos tempos processuais, por matéria da ADIN, em meses

	<i>Liminar</i>	<i>AGU</i>	<i>PGR</i>	<i>Julgamento final</i>
Média geral	3,17	10,47	49,69	58,18
Administração pública	3,22	10,57	46,86	65,91
Competição eleitoral	0,80	0,30	11,45	12,52
Regulação econômica	5,04	17,06	59,27	50,51
Regulação da sociedade civil	1,35	8,66	47,16	32,80
Regulação social	4,83	5,95	54,92	18,51
Política tributária	2,29	9,65	82,07	64,13
Relações de trabalho	3,18	3,13	59,65	79,83

Tendo em vista a normalidade dos tempos processuais das demais categorias, ou sua desconsideração em virtude de sua baixa representatividade numérica na amostra, analisarei nesse gráfico somente os tempos processuais

das ações relativas a regulação econômica e política tributária, cujas variações temporais acima da média considerarei a seguir.

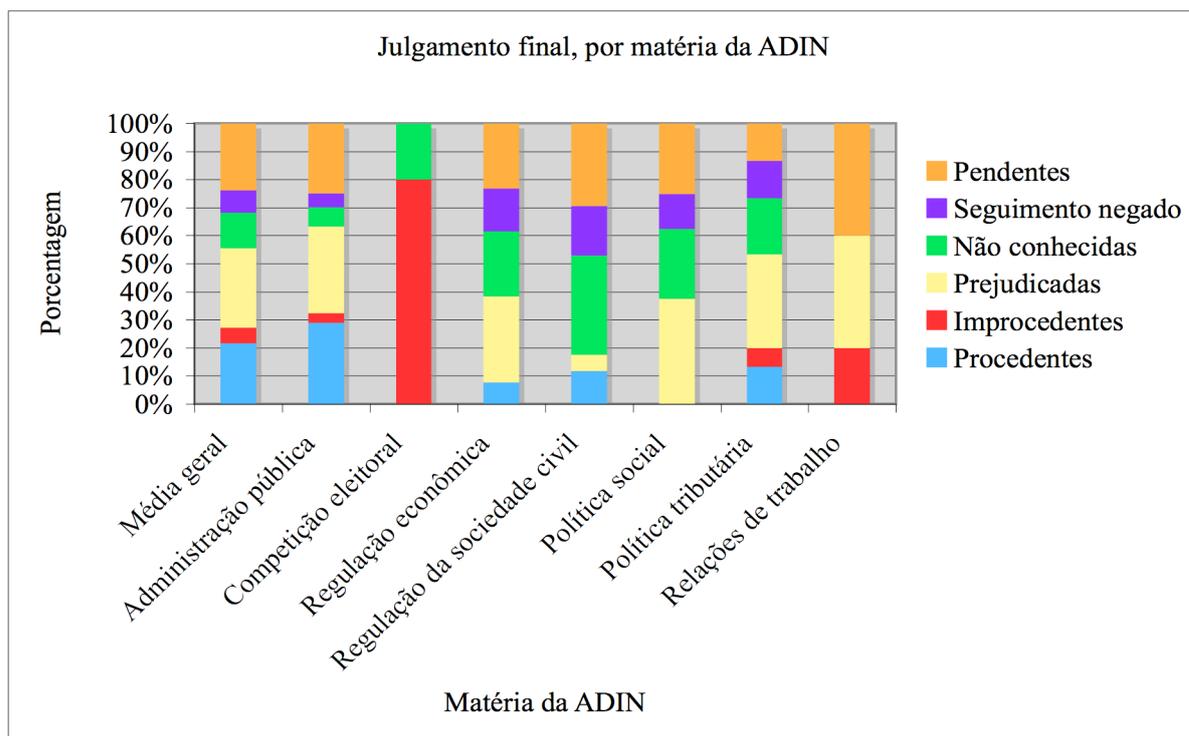
No gráfico em questão, pode-se notar um fato interessante: há, pela primeira vez, alguma indicação de um comportamento procrastinatório na AGU. Em média, o órgão emite o parecer necessário para o julgamento de uma ADIN em dez meses; para ADINs que questionem normas de regulação econômica, no entanto, a AGU demora dezessete meses, setenta por cento a mais do que sua média.

Na PGR, verifica-se a mesma tendência procrastinatória em relação às ações que questionem normas de regulação econômica. O Procurador Geral da República demora quase dez meses mais do que sua média para a elaboração de um parecer relativo a matéria de regulação econômica. Vê-se o mesmo em relação às políticas tributárias – a PGR demora, em média, trinta e dois meses mais do que sua média para enviar ao STF o parecer devido.

Quanto ao julgamento final dessas ações pelo STF, chega-se à intrigante conclusão de que, embora AGU e PGR façam parte da chamada burocracia decisória do tribunal e, portanto, tenham uma participação bastante relevante em seus tempos processuais, a demora de ambos os órgãos em ações referentes a matérias de regulação econômica não se reflete nos tempos processuais do tribunal para o julgamento dessas ações. O mesmo ocorre em relação às ADINs referentes a política tributária, procrastinadas em trinta e dois meses em média pelo Procurador Geral da República e, ainda assim, julgadas poucos meses além da média geral de tempos processuais do tribunal.

Essas conclusões relativas ao STF podem ser explicadas, embora aparentem ser contrárias ao esperado, se se considerar o seguinte gráfico, que faz o mapeamento dos julgamentos finais do tribunal relativos a cada matéria.

Gráfico 13 – Julgamento final, por matéria da ADIN



O Gráfico 13 mostra que, em ambas as categorias consideradas – regulação econômica e política tributária –, há um percentual elevado de julgamentos pelo não conhecimento ou que neguem seguimento às ações em questão. Nas ações que têm por matéria regulação econômica, a soma desses percentuais equivale a 38,16 por cento do total de decisões do tribunal nessa matéria. Nas ações que questionam normas de política tributária, esse percentual equivale a 33,33 por cento das decisões do tribunal na matéria. A média do tribunal para essas decisões, no entanto, é de 20 por cento.

A forte presença de decisões desse tipo nessas matérias explica a redução da média de seus tempos processuais porque, em geral, essas decisões fundamentam-se em argumentos processuais, o que as torna mais céleres.

A média geral da demora para julgamento de ações no STF é de cinquenta e oito meses. Quando se passa a considerar apenas ações que não tenham sido conhecidas, contudo, essa média cai para vinte meses – mais de três anos a menos, portanto. O mesmo ocorre com as ações cujo seguimento tenha sido

negado, já que a média de tempo para seu julgamento final é de trinta e oito meses – um ano e oito meses a menos, portanto.

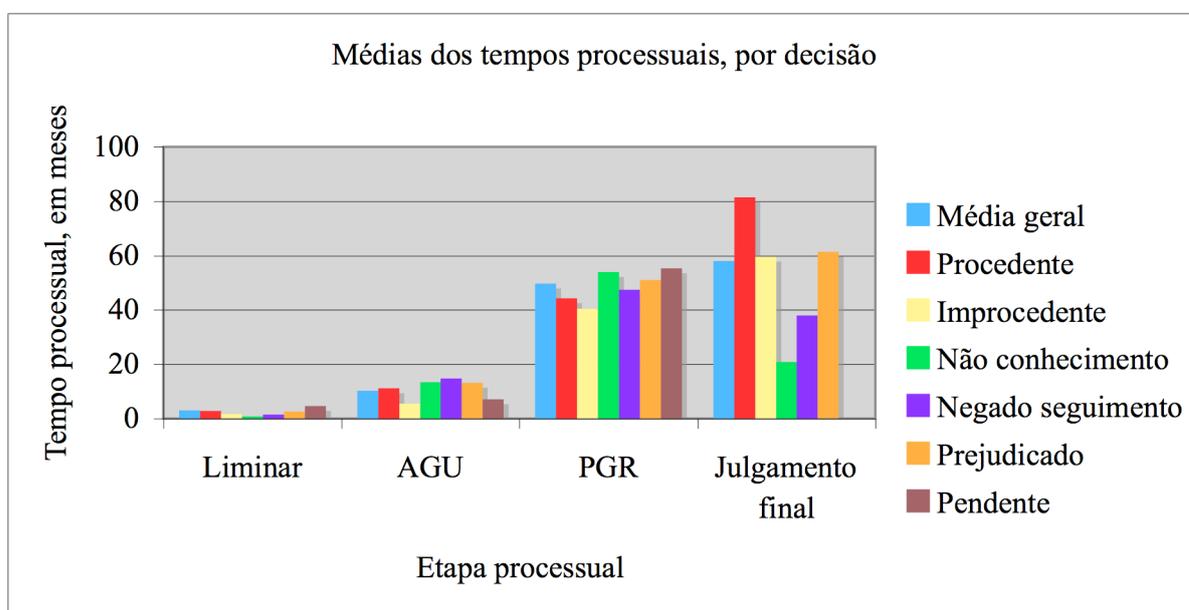
Dessa forma, concluiu-se que, apesar de terem sido comprovadas tentativas de procrastinação das ações referentes a regulação econômica e política tributária por parte dos órgãos integrantes da burocracia decisória do STF, quando essas ações retornam ao tribunal, os ministros buscam preteri-las por meio de argumentos processuais – o que explica a não ocorrência de uma maior demora em seus julgamentos.

Tendo-se chegado à conclusão de que o STF se utiliza de argumentos processuais – e não do tempo processual - como ferramenta para a decisão dessas ações, faz-se desnecessária a análise de seus índices decisórios, que só serviriam ao propósito de verificar a existência de uma relação entre a procrastinação de julgamentos e sua influência na resposta da corte a essas ações.

5.6. As diferentes decisões do STF e seus tempos processuais

A análise que farei agora dos tempos processuais do STF será em relação a eventuais variações de seus tempos, se consideradas as diferentes decisões tomadas. Como constatado no item anterior, decisões que utilizem argumentos processuais como sua *ratio decidendi* são tomadas de forma muito mais célere do que seria esperado, considerando-se a média geral do tribunal. Buscarei verificar aqui se outras formas de decisão apresentam também uma variação em seus tempos processuais. Para tal, forneço o seguinte gráfico.

Gráfico 14 – Médias dos tempos processuais, por decisão



O gráfico acima, além de confirmar as conclusões do item anterior, sobre a maior celeridade para julgamento de ações cuja decisão seja pelo seu não conhecimento ou que neguem seu seguimento, aponta para uma interessante tendência em relação às ações que o tribunal julga procedentes.

Como se verifica no gráfico, as ações julgadas procedentes pelo STF demoram, em média, 23,4 meses mais – quase dois anos – do que seria a demora média do tribunal para julgamento de uma ADIN. Essa maior demora para o julgamento pela procedência de ADINs revela uma conclusão importantíssima para este trabalho: a relutância dos ministros do STF em

declarar a inconstitucionalidade de uma lei e, por conseqüência, afetar a política pública por ela instituída.

Ao se considerar que a burocracia decisória do tribunal é a mesma para a tomada de decisões pela procedência ou improcedência de qualquer ação, não há outra explicação para essa demora de quase dois anos a mais para o julgamento pela procedência de uma ação. Assim, confirmam-se minhas hipóteses iniciais de que os ministros do STF consideram não somente a argumentação jurídica para o julgamento de uma ação. Consideram também seus custos decisórios, que é o que os leva a hesitar diante da declaração da inconstitucionalidade de uma lei.

Diante de casos que não admitam, juridicamente, uma saída processual rápida e indolor, que afaste o dever de decidir pela procedência ou improcedência de uma ação, os ministros postergam a tomada de uma decisão favorável ao proponente. Dessa forma, surge a possibilidade de que essa ação eventualmente perca seu objeto. O julgamento pela procedência da ação, como demonstra sua demora dois anos superior à média, é visto pelos ministros como último recurso decisório.

A constatação de uma variação mínima, evidenciada pelo gráfico, entre os tempos processuais das ações julgadas prejudicadas e a média geral, no entanto, poderia servir como fundamento para que se questionasse uma premissa utilizada durante todo o trabalho, leia-se, a premissa da utilização do tempo processual do tribunal como um meio informal para a decisão de casos que envolvam um alto custo decisório. A normalidade dos tempos processuais dessas ações prejudicadas, entretanto, traz à tona um dado muito relevante, que é a média, até a data de término da coleta de dados utilizados neste trabalho, dos tempos processuais das ações ainda pendentes no tribunal.

A referida média é de cento e quarenta e três meses, ou seja, onze anos e onze meses. Tal média extrapola – em mais do que o dobro – a média de tempos processuais para julgamento do tribunal, que é de cinqüenta e oito meses. Dessa forma, sou levado a crer que as quarenta e três ações desse período que ainda aguardam o julgamento do tribunal são, na verdade, a cifra negra por trás do número de ADINs julgadas prejudicadas. Com tempos processuais de quase doze

anos – que podem ser caracterizados como hiperbólicos, se se considerar a média do tribunal –, o mais provável é que essas ações, quando julgadas, integrem a coluna das que perderam seus objetos ou a coluna das ações procedentes tardias. Dada a prolífica produção legislativa brasileira, no entanto, a primeira opção tende a prevalecer.

5.7. O uso de liminares como meio informal de decisão

O que até agora tenho chamado de “cultura argumentacional jurídica”, termo empregado por Habermas, pode ser lido como um resultado do princípio constitucional da motivação das decisões judiciais. Constitucionalizado pela primeira vez no Brasil pela Carta de 88 – artigo 93, inciso IX –, tal princípio estabelece que toda decisão judicial deve ser fundamentada. Aliado aos princípios da legalidade e da persuasão racional do juiz, o princípio da motivação das decisões judiciais pode ser entendido como uma determinação para que o juiz decida, racionalmente, dentro dos limites legais.

O emprego de meios informais de decisão, de certa forma, é uma tentativa de “burlar” esses princípios ao decidir. Custos decisórios de ordem política ou factual não são vistos, em geral, como formas racionais para que se forme o livre convencimento do juiz, e tampouco servem como fundamentação legal em decisões judiciais.

Decisões liminares são, em última análise, decisões que suspendem a necessidade de fundamentação e de persuasão racional do juiz em favor de situações limítrofes, desde que considerados dois pré-requisitos: *periculum in mora* e *fumus boni iuris* – cujas traduções literais seriam, respectivamente, “perigo na demora” e “fumaça do bom direito”. Dessa maneira, a única fundamentação necessária para a concessão de uma liminar é aquela que considera esses dois fatores.

Em resumo, há perigo na demora de uma decisão quando a lentidão do processo colocar em risco a possibilidade de que a causa seja decidida; e a fumaça do bom direito é constatada em situações que apresentem uma mera aparência de que o pedido seja legítimo – na metáfora do brocardo, é provável que haja fogo onde há fumaça.

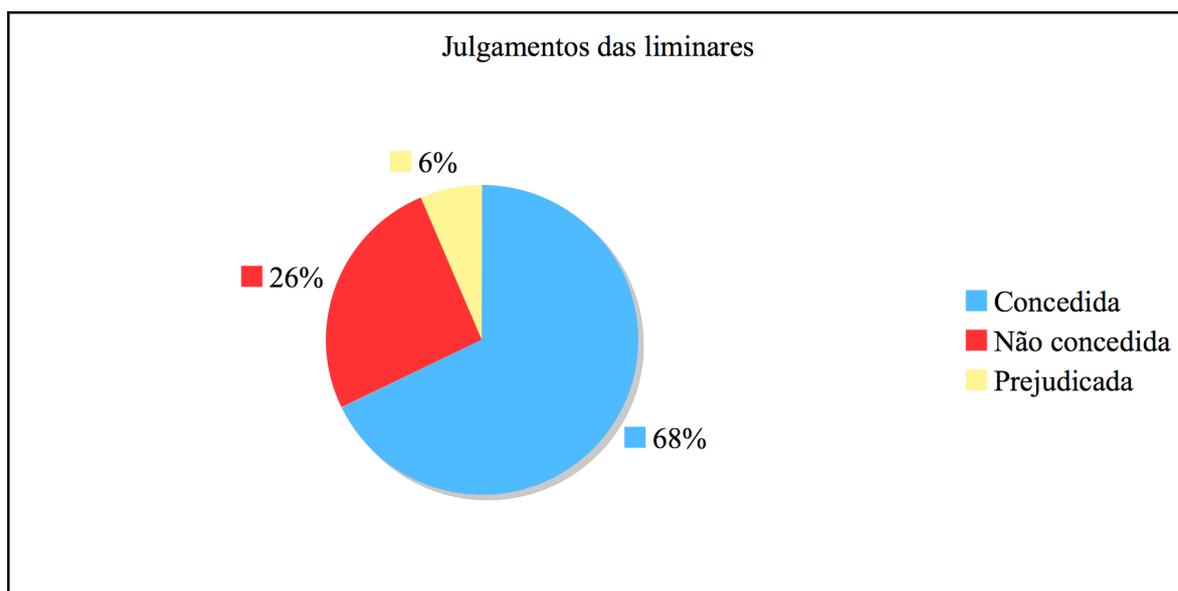
Presentes ambos os requisitos citados, é possível que o juiz conceda o pedido sem entrar no mérito da questão, ou seja, sem considerar racionalmente os fatos e as leis, e sem fundamentar legalmente sua decisão. Dessa forma, preserva-se a possibilidade de que, em julgamento de mérito, o pedido seja

atendido. Assim, a decisão liminar é uma possibilidade institucional para que o juiz desconsidere seus deveres de motivação e persuasão racional – afinal, não há racionalidade em conceder um pedido sob mera aparência de sua legitimidade.

Essas medidas, no entanto, têm como pressuposto para sua concessão seu caráter temporário. Concede-se a tutela antecipada somente até o julgamento de mérito. Havendo julgamento de mérito, revoga-se a liminar.

Em cento e oitenta ADINs que cataloguei, cento e vinte e quatro incluíam pedidos cautelares. Seus julgamentos se deram da forma explicitada pelo gráfico abaixo.

Gráfico 15 – Julgamentos de liminares



Afere-se, do Gráfico 15, um alto índice de concessão de liminares nos julgamentos de medidas cautelares em ações diretas de inconstitucionalidade. Quando se considera, no entanto, a demora habitual do tribunal para o julgamento de mérito de suas ações, depara-se o seguinte fato: as liminares concedidas pelo STF têm um período de vigência de, em média, 93,61 meses – ou sete anos e nove meses.

Considerando-se, ainda, os tempos processuais para julgamento de mérito das ações em que há concessão de liminar, percebemos que sua média é de 78,26 meses – vinte meses, ou um ano e oito meses, a mais do que a média geral do tribunal, de 58,18 meses.

O que se constata com essa análise, então, é o uso informal de medidas liminares como ferramenta de decisão. Considerando-se o caráter temporário de uma liminar como pressuposto de sua concessão, como de fato deve ser, para se impedir que decisões duradouras sejam tomadas sob a mera suposição da existência de um direito, nota-se que, ao contrário do que se espera, o STF posterga os julgamentos de ações em que tenham sido concedidas liminares. A lógica, no entanto, exigiria o inverso – se se adianta a tutela, deve-se adiantar o julgamento de mérito, para evitar a perpetuação de possíveis injustiças.

A concessão de uma liminar, entretanto, parece ser bastante confortável aos olhos dos ministros. Decidem com base em suposições – ou, como não há necessidade de uma fundamentação legal rígida, decidem com base em suas próprias preferências – e tomam aquilo por decidido. Passados quase oito anos da decisão liminar, decidem o mérito da questão. A liminar torna-se um meio informal de decisão quando é vista como uma saída institucional legítima para a tomada de decisões sem se arcar com os custos decisórios – entre eles os custos argumentativos – do julgamento.

Há então, no STF, o que se pode chamar de um ativismo jurídico em sede de liminar, uma vez que, das cento e oitenta ADINs pesquisadas, oitenta e quatro tiveram medidas cautelares concedidas – quase a metade do total. A longa duração dessas medidas, em termos de políticas públicas, quase dá a elas o *status* de uma decisão de mérito. Considerando-se que uma determinada política pública é resultado de um cenário político, econômico e social específico, atrasar a implementação dessa medida em quase oito anos pode praticamente anulá-la.

6. Conclusão

Diante de tudo o que foi exposto, pode-se afirmar que o Supremo Tribunal Federal vive uma imensa crise de identidade. Ao abraçar suas competências de mero tribunal recursal e preterir sua função política de legislador negativo em suas decisões de mérito de processos de controle abstrato de constitucionalidade, o tribunal busca passar uma imagem de corte cautelosa. Evita, para si, a imagem do ativismo judiciário.

Através meios informais de decisão, no entanto, o tribunal não apresenta essa mesma cautela. Utiliza medidas liminares como um meio informal para o julgamento de mérito, ignorando sua natureza temporária. E, uma vez que prolonga a vigência dessas liminares por quase oito anos, passa a postergar também a decisão de mérito desses processos em que há antecipação da tutela – que são decididos um ano e oito meses além da média processual da corte.

Igualmente, o tribunal não apresenta a mesma cautela em relação à definição de suas pautas. Como claramente constatado, pretere ações referentes a normas estaduais ou distritais em face de ações relativas a normas federais.

Priorizando as políticas públicas da esfera federal em seus julgamentos, o tribunal pretere não só as políticas da esfera estadual/distrital; pretere, também, toda a legitimidade de seus processos, que teoricamente deveriam ser decididos independentemente de qualquer voluntarismo. As garantias do devido processo legal são, portanto, desconsideradas, quando o tribunal forma uma pauta enviesada. Todo o conceito de razão procedimental, como uma maneira de contenção de comportamentos pessoais, voluntaristas, arbitrários, é deixado de lado pelos ministros do STF com práticas informais de decisão.

Novamente fugindo da imagem do ativismo judiciário, os ministros procrastinam o julgamento de mérito pela procedência de suas ADINs. E, devido ao grande número de ações ainda não julgadas, é impossível saber qual é o limite dessa procrastinação. Das cento e oitenta ADINs que pesquisei, vinte e quatro por cento aguardam julgamento, com um tempo processual médio de

onze anos e onze meses. Não há como descobrir, por trás dessa cifra negra, quantas dessas ações poderão ainda ser julgadas quanto a seu mérito.

Concluo, dessa forma, pelo menos no que tange à competência do tribunal para julgamento de ADINs, que o STF busca, na maioria de seus casos, vias escusas de decisão. Fazendo-o, perde sua legitimidade, uma vez que esta é baseada na neutralidade e imparcialidade dos ministros.

Tomando como pressuposto, conforme explicitiei, a absorção das preferências dos *veto players* majoritários do legislativo pela agenda política presidencial, afirmo que o STF pretere seu papel democrático de legislador negativo – ou seja, esquece-se seu papel, na definição de políticas públicas, de proteger interesses minoritários, tendo por paradigma direitos assegurados constitucionalmente.

Não é prerrogativa dos ministros do STF escolher quais ações julgam, ou qual de suas competências é sua competência prioritária. O que cabe aos ministros é decidir, na medida em que seja possível, dada sua sobrecarga processual, e na forma estabelecida por seu regimento interno, as ações que são levadas ao tribunal.

O que este estudo comprova, no entanto, é que as percepções dos ministros acerca da função do tribunal no sistema político brasileiro predominam sobre aquilo que foi determinado constitucionalmente como o arranjo institucional da corte. Prevalece o voluntarismo em detrimento da legalidade.

Referências*

ABRUCIO, Fernando L.; DURAND, Maria Rita Loureiro; *et alii*. **O Estado numa era de reforma: os anos FHC**. Brasília: Enap, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: IDESP, 1997.

CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard; *et alii*. **Supreme court decision-making: New institutionalist approaches**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2003.

ROCHA, Jean-Paul Cabral Veiga da. **A capacidade normativa de conjuntura no Direito Econômico: o déficit democrático da regulação financeira**. 2004, 204 fls. Tese (Doutorado em Direito Econômico). Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2004

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn; *et alii*. **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. **Activating judges: courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002**. 2004. 533 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Government) – Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2004.

* As referências bibliográficas, assim como toda a formatação do presente trabalho foi feita a partir das diretrizes estabelecidas, para normalização em acordo com as normas da ABNT, em: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema integrado de bibliotecas – SIBi. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: Documento eletrônico e impresso**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Sistema integrado de bibliotecas. 2004.

TSEBELIS, George. **Veto players:** how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. Sistema integrado de bibliotecas – SIBi. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP:** Documento eletrônico e impresso. São Paulo: Universidade de São Paulo, Sistema integrado de bibliotecas. 2004.

WERNECK VIANNA, Luiz *et alii*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.